

CONSEIL D'ÉTAT

Jurisprudences

Jurisprudence du Conseil d'État 2022

version numérique

Jurisprudences

Fondateur

Michel Combarrous, président de section honoraire au Conseil d'État.

Responsable de la publication

Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études.

Comité de rédaction

Président du comité de rédaction : Christophe Chantepy, président de la section du contentieux.

Conception, réalisation : Thomas Janicot, Charles-Emmanuel Airy et Réda Wadjjiny-Green, maîtres des requêtes, responsables du Centre de recherches et de diffusion juridiques (CRDJ) du Conseil d'État ; Alberto Amadori, premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargé de mission auprès des responsables du CRDJ ; Justine Chassagne, responsable du service de diffusion de la jurisprudence (SDJ) au CRDJ et Séverine Bréard, membre du SDJ ; Corinne Mathey, secrétaire de la section du rapport et des études.

Ont contribué à l'analyse des jurisprudences les promotions 2021 et 2022 des auditeurs du Conseil d'État : Thalia Breton, François-René Burnod, Pauline Hot, Clément Tonon, Ariane Piana-Rogez, Olivier Pau, Alexandra Bratos, Nicolas Jau et Hortense Naudascher.

Secrétaire de rédaction

Corinne Mathey, secrétaire de la section du rapport et des études.



Avertissement

Cette édition du *Petit Combarnous* présente une sélection de décisions marquantes du Conseil d'État rendues dans le courant de l'année 2022.

Ces décisions sont présentées par rubriques (v. Sommaire), puis font l'objet, pour chacune d'elles, d'une courte analyse qui en relève les principaux apports juridiques. Les références dans le texte sont indexées par liens hypertexte de sorte à permettre un accès direct aux sources du droit et à la décision elle-même.

Pour la troisième année consécutive, cet ouvrage s'inscrit dans le sillon du rapport annuel de l'institution, qui présente l'analyse du président de la section du contentieux sur « l'année contentieuse du Conseil d'État », afin d'offrir en complément du rapport public des analyses spécifiques par décision au titre de l'année de référence.

Les éditions du *Petit Combarnous* sont consultables et téléchargeables gratuitement sur le site internet du Conseil d'État : <https://www.conseil-etat.fr>, rubriques « ressources », puis « études et publications », puis « [Jurisprudence](#) ». Les rapports publics de l'institution sont, pour leur part, mis en ligne dans la rubrique « [rapports et études](#) ».

Conseil d'État, tous droits réservés.



Sommaire

■ Actes.....	11
■ Comptabilité publique et budget.....	14
■ Contributions et taxes	16
■ Cultes.....	17
■ Domaine	19
■ Droits civils et individuels.....	20
■ Enseignement et recherche	23
■ Etrangers.....	25
■ Expropriation pour cause d'utilité publique.....	29
■ Contrats et marchés publics	31
■ Nature et environnement.....	32
■ Police	36
■ Procédure	37
■ Radio et télévision	42
■ Travail et emploi	43
■ Urbanisme	45



Index des principales abréviations

Ass.	Assemblée du contentieux
CAA	Cour administrative d'appel
CC	Conseil constitutionnel
CJA	Code de justice administrative
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
Convention EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'homme
CPP	Code de procédure pénale
JRCE	Juge des référés du Conseil d'État
LPF	Livre des procédures fiscales
Plén. fisc.	Plénière fiscale
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
Rec.	Publié au recueil Lebon
Sect. / ssr / chr	Section / Sous-sections réunies / Chambres réunies
T.	Publié aux tables du recueil Lebon
TA	Tribunal administratif
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne



Introduction

Christophe Chantepy

Président de la section du contentieux

Comme il est de tradition, l'édition annuelle du *Petit Combarnous* offre une sélection de décisions du Conseil d'État statuant au contentieux qui ont marqué l'année écoulée et qui couvre le large spectre de l'intervention du juge administratif.

Plusieurs des décisions sélectionnées portent sur les droits des usagers des services publics, ce qui démontre que la place du service public reste centrale dans le contentieux administratif, parce qu'il reste essentiel dans la vie quotidienne de nos concitoyens.

Les décisions *La Cimade et autres* et *Conseil national des barreaux, La Cimade et autres*, rendues en formation de section, posent les conditions dans lesquelles peuvent être instituées des téléprocédures à caractère obligatoire. Cette question est évidemment essentielle pour garantir que les usagers disposent d'un accès effectif aux services publics et éviter que le progrès que constitue la dématérialisation des procédures ne se retourne contre les usagers. C'est ainsi que l'obligation de recourir à une téléprocédure doit être assortie de garde-fous : les usagers qui ne disposent pas d'un accès aux outils numériques ou rencontrent des difficultés dans leur utilisation doivent bénéficier d'un accompagnement ; mais il faut aussi que si, en dépit de cet accompagnement, l'utilisateur se heurte à une impossibilité d'effectuer sa démarche en ligne, parce que le système est mal conçu ou n'est pas suffisamment adapté à la complexité des situations personnelles, l'administration mette en place une solution de substitution. Ces exigences sont d'autant plus fortes que la démarche administrative est complexe et que le public concerné est peu versé dans le maniement d'Internet.

Par sa décision *Mme D. et M. C.*, le Conseil d'État a précisé les conditions de mise en œuvre de la responsabilité de l'État pour défaut de scolarisation d'un enfant atteint de handicap, dans le droit fil de sa jurisprudence antérieure en vertu de laquelle est fautive la carence de l'État dans la prise des mesures nécessaires pour assurer de manière effective cette scolarisation.

Enfin, la décision *Commune de Saint-Herblain* vise à décourager les pratiques de services instructeurs de demandes d'autorisation individuelles d'urbanisme consistant, pour retarder le moment où l'autorisation sera considérée comme implicitement accordée, à réclamer au pétitionnaire des pièces supplémentaires non prévues par les textes. Dorénavant, une telle pratique ne fera pas obstacle à la naissance de l'autorisation implicite.

Par ailleurs, les questions environnementales ont alimenté, encore en 2022, le contentieux. Deux des décisions rendues figurent dans la sélection. L'avis de section *Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement et autres*



a permis de préciser les conditions dans lesquelles l'obtention d'une dérogation de destruction d'espèces protégées est nécessaire ; elle fixe un cadre équilibré dans cette matière sensible et met fin aux interrogations que l'application de la législation avait pu faire naître. Quant à la décision *M. et Mme C.*, elle reconnaît comme une liberté fondamentale, au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et précise les conditions de son invocation devant le juge des référés.

Enfin, la régularisation de certaines décisions affectées d'un vice détecté par le juge dans le cadre d'une action contentieuse constitue une évolution importante de l'office du juge de l'excès de pouvoir. Prévue par les articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme pour les décisions individuelles en cette matière, par l'article L. 181-18 du code de l'environnement pour les autorisations environnementales, étendue de façon prétorienne aux déclarations d'utilité publique emportant mise en compatibilité d'un document d'urbanisme, cette innovation fournit bien sûr encore la matière à des décisions qui en précisent les contours.

Parmi les six décisions rendues en 2022, deux sont sélectionnées ici : *Commune de Grabels* et *Société MSE La Tombelle*. Ces décisions manifestent que la procédure de régularisation pose des questions de procédure inédites, comme il est naturel pour un dispositif aussi nouveau. Il n'en reste pas moins que la régularisation s'acclimate progressivement et qu'elle est sans doute porteuse d'avenir, au-delà des matières dans lesquelles elle est aujourd'hui cantonnée.



Index des décisions analysées (par ordre alphabétique)

A

A. B. (M.) (n° 457560).....	14
A. (M.) (n° 441481).....	28
Association Anticor (n° 443826).....	22
Association Moto-club de Nevers et de la Nièvre (n° 449370).....	36
Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement et autres (n° 463563)...	32

B

B. (M.) et C. (M.) (n° 457494).....	25
B. (Mme) (n° 433766).....	43

C

C. (M. et Mme) (n° 451129)	35
C. (M. et Mme) (n° 462784)	13
Commune de Grabels (n° 437634)	29
Commune de Nîmes (n° 459904)	31
Commune de Saint-Herblain (n° 454521).....	45
Commune de Saint-Pierre d'Alvey (n°s 454076 et 456932).....	17
Conseil national des barreaux, La Cimade et autres (n°s 461694 et a.).....	11

D

Département de la Seine-Saint-Denis (n° 451500)	39
D. (Mme) et C. (M.) (n° 428311).....	23
D. (Mme) (n° 437765).....	48
D. (M.) (n° 460100).....	19

I

I. J. (M.) (n° 454927)	20
------------------------------	--------------------

L

La Cimade et autres (n°s 452798 et a.)	11
--	--------------------

S

SE Dassault Systèmes (n° 453175)	16
Société MSE La Tombelle (n° 420554)	46
Société Paris Tennis (n° 455033)	19
Syndicat national du marketing à la performance (n° 452668)	40



T



T. et autres (M.) (n° 455754).....[26](#)

U



UNSA Fonction publique (n° 449040).....[37](#)

Z



Z. (M.) et Société d'exploitation d'un service d'information (n° 451897)[42](#)



Actes

Obligation de recourir à un téléservice

La Cimade et autres ([n^{os} 452798 et a.](#)) ; Conseil national des barreaux, La Cimade et autres ([n^{os} 461694 et a.](#))

Le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles peuvent être instituées des téléprocédures à caractère obligatoire, notamment en matière de demande de titre de séjour.

CE, Avis, , 3 juin 2022, La Cimade et autres, [n^{os} 461694 et a.](#), Rec. ;

CE, Sect., 3 juin 2022, Conseil national des barreaux, La Cimade et autres, [n^{os} 452798 et a.](#), Rec.

Le [décret n° 2021-313 du 24 mars 2021](#) a prévu la création d'un téléservice obligatoire pour les demandes concernant certaines catégories de titres de séjour figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration. Un [arrêté du 27 avril 2021](#) en a fixé une première liste et a été complété à plusieurs reprises en vue d'une généralisation du dispositif avant la fin de l'année 2022.

Par un recours en annulation formé contre le décret et certains de ses arrêtés d'application, la Cimade, le Conseil national des barreaux (CNB) et d'autres associations ont contesté le caractère obligatoire de la procédure dématérialisée.

Par ailleurs, avant l'entrée en vigueur de ces textes, plusieurs préfets ont imposé le recours à un service en ligne, d'une part, pour prendre rendez-vous en préfecture en vue du dépôt d'une demande de titre de séjour et, d'autre part, pour l'envoi de certaines demandes ou pièces.

Dans ce contexte, deux tribunaux administratifs ont demandé au Conseil d'État, dans le cadre de demandes d'avis contentieux formées sur le fondement de l'[article L. 113-1](#) du code de justice administrative (CJA), si la dématérialisation des prises de rendez-vous en préfecture et des demandes de titre de séjour constituaient des « téléservices » et si, dans l'affirmative, l'administration pouvait les créer de sa propre initiative, rendre leur usage obligatoire et utiliser à cette fin un traitement de données à caractère personnel.

Le Conseil d'État a tout d'abord jugé que la création d'un téléservice obligatoire pour l'accomplissement de démarches administratives relève de la compétence du pouvoir réglementaire, répondant en cela expressément à une question qui avait été réservée par une récente décision relative à la mise en œuvre du droit des



usagers de saisir l'administration par voie électronique (CE, chr, 27 novembre 2019, *La Cimade et autres*, n° 422516, T.). À cet égard, si les préfets peuvent, en vertu de leur pouvoir général d'organisation des services qu'il tiennent de la jurisprudence dite *Jamart* (CE, Sect., 7 février 1936, n° 43321, Rec.), mettre en place de leur propre initiative un téléservice, sans acte d'autorisation de traitement de données à caractère personnel depuis l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données (RGPD), ils ne peuvent, pour autant, le rendre obligatoire en l'absence d'habilitation réglementaire.

La procédure dématérialisée obligatoire ainsi créée doit assurer l'accès normal des usagers au service public et l'exercice effectif de leurs droits. Il doit notamment être tenu compte de la nature de la démarche faisant l'objet d'une dématérialisation, de son degré de complexité, des caractéristiques de l'outil numérique proposé ainsi que du public concerné. À ce titre, les usagers ne disposant pas d'un accès aux outils numériques ou qui rencontrent des difficultés dans leur utilisation doivent bénéficier d'un accompagnement. Ensuite, s'il apparaît que certains usagers sont, en dépit de cet accompagnement, dans l'impossibilité d'accéder au téléservice pour des raisons tenant à sa conception ou à son mode de fonctionnement, l'administration doit leur garantir une solution de substitution.

En l'espèce, le Conseil d'État a considéré que les demandes de titres de séjour faisaient partie des procédures pour lesquelles une solution de substitution devait être prévue, au regard des conséquences attachées à l'absence de délivrance du récépissé, tant sur le droit de l'étranger concerné au maintien sur le territoire que, dans certains cas, sur son droit à y travailler.

Il a ainsi répondu à l'une des questions posées dans les demandes d'avis en précisant que la prise de rendez-vous ou le dépôt de pièces en vue d'une demande de titre de séjour par une adresse mail fonctionnelle dédiée ou une plateforme en ligne constituent bien des « téléservices » au sens de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005.

Il a ensuite estimé que si le pouvoir réglementaire avait bien prévu des garanties d'accompagnement des usagers du téléservice des demandes de titres de séjour, il n'avait, en revanche, pas mis en place de solution de substitution. Le Conseil d'État a donc partiellement annulé, en tant qu'il n'avait pas prévu de solution de substitution, le décret du 24 mars 2021, ainsi que l'arrêté du 27 avril 2021, dans cette même mesure et en tant qu'il n'avait pas prévu de modalités d'accueil et d'accompagnement, lesquelles ont été définies ultérieurement à son entrée en vigueur, par une circulaire du 20 août 2021.

Enonçant les conséquences nécessaires de ces annulations partielles (CE, Ass., 29 juin 2001, *M. Y.*, n° 213229, Rec.), le Conseil d'État a jugé qu'elles impliquaient de compléter le décret et l'arrêté susmentionnés et, dans l'attente, de permettre à l'étranger confronté à l'impossibilité de déposer sa demande par la voie du téléservice de déposer celle-ci en suivant une autre modalité définie par l'autorité administrative.



Invocabilité des orientations générales pour l'octroi d'une mesure de faveur.

M. et Mme C. (n° 462784)

Le Conseil d'État a jugé que le régime d'invocabilité des instructions et circulaires consacré par l'article 20 de la [loi « ESSOC »](#) ne remet pas en cause le principe jurisprudentiel suivant lequel une circulaire contenant des orientations générales n'est pas invocable par les justiciables.

CE, Avis, 14 octobre 2022, M. et Mme C., n° 462784, Rec.

Dans sa décision CE, Sect., 4 février 2015, *M. B. A.* (n°s [383267](#) et [383268](#), Rec.), la section du contentieux avait distingué le régime d'invocabilité des lignes directrices de celui des orientations générales. Alors que les lignes directrices, qui consistent pour l'autorité administrative, à mettre par écrit la doctrine qu'elle se fixe à elle-même pour traiter de situations individuelles, sont invocables par les requérants à l'appui de leurs recours devant le juge administratif (CE, Sect., 18 novembre 1977, *Société anonyme Entreprise J. Marchand*, n° [00619](#), Rec. ; CE 29 juill. 1994, *Ministre de l'éducation nationale c/ M. et Mme X.*, n° [147978](#), Rec.), ne sont pas invocables par les justiciables les orientations générales, que l'administration définit pour l'octroi, non pas d'un avantage auquel les intéressés auraient vocation à prétendre, mais de mesures de faveur pour lesquelles ils ne sauraient faire valoir aucun droit.

L'article [L. 312-3](#) du code des relations entre le public et l'administration, créé par l'article 20 de la [loi n° 2018-727 du 10 août 2018](#) pour un Etat au service d'une société de confiance (dite loi « ESSOC »), institue une garantie au profit de l'utilisateur en vertu de laquelle toute personne qui l'invoque est fondée à se prévaloir, à condition d'en respecter les termes, de l'interprétation – même illégale – d'une règle contenue dans un document que son auteur a souhaité rendre opposable, en le publiant sur l'un des sites internet prévus par les [articles R. 312-10](#) et [D. 312-11](#) de ce code, tant qu'elle n'a pas été modifiée.

Une demande d'avis contentieux a conduit le Conseil d'État à s'interroger sur les effets de ces dispositions sur le régime de l'invocabilité respectif des lignes directrices et des orientations générales.

La section du contentieux a jugé, d'une part, que ces dispositions n'ont pas eu pour effet de modifier le régime d'invocabilité des lignes directrices, le législateur n'ayant pas subordonné à leur publication sur l'un de ces sites internet la possibilité pour toute personne de s'en prévaloir à l'appui d'un recours formé devant le juge administratif et, d'autre part, que ces dispositions n'ont pas davantage eu pour effet de modifier le régime d'invocabilité des orientations générales issu de la jurisprudence *M. B. A.* précitée, le législateur n'ayant pas permis de se prévaloir

d'orientations générales dès lors que celles-ci sont définies pour l'octroi d'une mesure de faveur au bénéfice de laquelle l'intéressé ne peut faire valoir aucun droit, alors même qu'elles ont été publiées sur l'un de ces sites internet.

Elle en a alors déduit que dès lors qu'un étranger ne détient aucun droit à l'exercice par le préfet de son pouvoir de régularisation, il ne peut utilement se prévaloir, sur le fondement des dispositions de l'article L. 312-3 du code des relations entre le public et l'administration, des orientations générales contenues dans la circulaire du ministre de l'intérieur du 28 novembre 2012 (dite « circulaire Valls ») relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière pour l'exercice de ce pouvoir.

Comptabilité publique et budget

Prescription de l'action en réparation du préjudice d'anxiété des travailleurs exposés à l'amiante

M. A. B. (n° 457560)

Le Conseil d'État a précisé les modalités d'application de la prescription quadriennale aux actions en réparation du préjudice d'anxiété des travailleurs exposés à l'amiante.

CE, Avis, 19 avril 2022, M. A. B., n° 457560, Rec.

Par deux décisions rendues en formation d'Assemblée (CE, Ass., 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ consorts E.*, n° 241151, Rec. ; *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ consorts D.*, n° 241152, Rec.), le Conseil d'État a retenu une carence de l'État dans la prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante.

Dans l'affaire dite « du Mediator » (CE, chr, 9 novembre 2016, *Mme B.*, n° 393108, Rec.), il a ensuite consacré le caractère indemnisable du préjudice d'anxiété d'une personne ni malade ni contaminée. Un tel préjudice moral, qui résulte de la crainte de développer une pathologie grave, peut être indemnisé s'il présente un caractère direct et certain.



Enfin, par une décision du 3 mars 2017, *Ministre de la défense c/ M. A.* (n° 401395, Rec.), le Conseil d'État a reconnu le caractère indemnisable du préjudice d'anxiété lié à l'exposition à l'amiante des personnes qui, compte tenu d'éléments personnels et circonstanciés tenant à des conditions de temps, de lieu et d'activité, bénéficient de l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (ACAATA), dispositif de pré-retraite ouvert aux salariés ayant travaillé dans un établissement inscrit sur une liste établie par arrêté interministériel, qui vise à compenser un risque élevé de baisse d'espérance de vie des personnels ayant été effectivement exposés à l'amiante.

À la suite de ces décisions, le Conseil d'État était saisi par une cour administrative d'appel d'une demande d'avis portant sur le point de départ du délai de prescription de la créance résultant du droit à indemnisation, sur la période de rattachement de cette créance et sur les circonstances susceptibles d'interrompre le délai de prescription.

Il a jugé que la publication de l'arrêté inscrivant un établissement, pour une période au cours de laquelle un salarié éligible à l'ACAATA y a travaillé, sur la liste établie par arrêté interministériel, est par elle-même de nature à porter à la connaissance de l'intéressé la créance qu'il détient sur l'administration au titre de son exposition à l'amiante et que le droit à réparation du préjudice d'anxiété doit être regardé comme étant acquis, pour la détermination du point de départ du délai de prescription, à la date de publication de cet arrêté.

Il a jugé, en outre, que, dès lors que l'exposition a cessé, la créance se rattache à la seule année de publication de l'arrêté, au cours de laquelle la durée et l'intensité de l'exposition sont entièrement révélées, de sorte que le préjudice peut être exactement mesuré.

Il a enfin jugé que seule peut interrompre le délai de prescription une action engagée par la victime d'un dommage causé par des agissements de nature à engager la responsabilité d'une collectivité publique, telle qu'une plainte avec constitution de partie civile contre l'auteur de ces agissements ou une constitution comme partie civile afin d'obtenir des dommages et intérêts dans le cadre d'une instruction pénale déjà ouverte, une telle action présentant, au sens de la [loi du 31 décembre 1968](#) régissant la prescription quadriennale des créances sur les personnes publiques, le caractère d'un recours relatif au fait générateur de la créance que son auteur détient sur la collectivité.



Contributions et taxes

Montage artificiel permettant à une société de bénéficier du régime des sociétés mères

SE Dassault Systèmes (n° 453175)

Saisi d'un montage destiné à faire échec à la qualification de revenus de créance pour bénéficier artificiellement du régime mère-fille, le Conseil d'État a jugé que la circonstance que l'administration avait fait évoluer la qualification de ces sommes, une fois écartés les actes constitutifs d'abus de droit, n'avait pas privé le contribuable de sa garantie tenant à la possibilité de saisir le comité de l'abus de droit fiscal.

CE, chr, 31 mai 2022, SE Dassault Systèmes, n° 453175, Rec.

A est une société française disposant d'une filiale américaine, B, dont elle finançait la croissance en lui accordant des prêts. B avait souscrit les actions de deux sociétés américaines – D et E – auxquelles était attaché le droit de bénéficier d'un dividende fixe et les avait cédées à A, de telle sorte que cette dernière contrôlait 10 % de ces sociétés.

Pendant près de sept ans, de 2006 à 2013, A a perçu des dividendes fixes de D et de E. Sa participation de 10% dans ces sociétés lui a ouvert droit au régime mère-fille prévu par les [articles 145](#) et [216](#) du code général des impôts, en vertu duquel elle a pu retrancher ces dividendes de son bénéfice net imposable, à l'exclusion d'une quote-part de frais et charges de 5%. Au terme de cette période, A a cédé ces mêmes actions à une société C – filiale américaine de B – pour un prix convenu dès l'origine en vertu d'un pacte d'actionnaires.

Cette opération avait la nature d'une prise de pension de titres au sens du code monétaire et financier, c'est-à-dire d'une cession temporaire, par B à A, des titres de D et E, ces derniers étant ensuite rétrocédés de A à B par l'intermédiaire de C.

Or, en vertu de [L. 211-31 du code monétaire et financier](#), la rémunération d'une pension de titres a nécessairement la nature d'un revenu de créance. La société A ne prenait aucun des risques d'un actionnaire, puisqu'elle bénéficiait de dividendes fixes et d'un prix de rachat fixé à l'avance. Or, les rémunérations de créances ne sauraient bénéficier du régime mère-fille.

Dès lors, le Conseil d'État a jugé, en premier lieu, que la circonstance que B n'ait pas récupéré directement les actions de D et E, mais l'ait fait par l'intermédiaire d'une société C sans substance économique, avec l'intention de faire échec à la qualification de pension de titres, était constitutif d'un abus de droit fiscal au regard de [l'article L. 64 du livre des procédures fiscales](#).



En deuxième lieu, le Conseil d'État avait à se prononcer sur les conséquences d'une substitution de motifs en cours d'instance. Dans un premier temps, l'administration fiscale avait qualifié l'opération d'abusive en tant qu'elle permettait l'application du régime fiscal des sociétés mères aux dividendes touchés, alors que les titres n'y ouvraient pas droit. L'administration ayant changé de position en cours d'instance, les sommes en litige devaient être regardées, une fois écartés les actes constitutifs d'abus de droit, comme revêtant une qualification différente (produits de créance) de celle que l'administration avait initialement retenue (dividendes). Le Conseil d'État a toutefois jugé que cette évolution n'avait pas, pour autant, privé pas le contribuable de la garantie tenant à la possibilité de saisir le comité de l'abus de droit fiscal.

En troisième et dernier lieu, le Conseil d'État a tranché un point de procédure concernant l'application du quatrième alinéa de [l'article R. 256-1 du livre des procédures fiscales](#), qui prévoit que l'administration doit communiquer à la société mère d'un groupe fiscalement intégré, préalablement à la notification de l'avis de mise en recouvrement (AMR), un document l'informant du montant global par impôt des droits, des pénalités et des intérêts de retard dont elle est redevable.

Il a jugé à cet égard que la remise de ce document concomitamment à la notification de l'AMR, qui ne privait pas le contribuable de la garantie protégée par cet article et ne pouvait ainsi avoir d'influence sur la décision d'imposition, demeurait sans incidence sur la régularité et le bien-fondé de celle-ci.

Cultes

Interdiction des signes ou emblèmes religieux sur les emplacements publics.

Commune de Saint-Pierre d'Alvey ([n^{os} 454076 et 456932](#))

Le Conseil d'État a jugé qu'une commune était tenue de procéder à l'enlèvement d'une statue, installée à l'initiative de tiers et à leurs frais, sur son domaine privé, dès lors qu'elle y avait été érigée sur un terrain non bâti ne pouvant être regardé comme un « édifice servant au culte » au sens des dispositions de [l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905](#).

CE, chr, 11 mars 2022, Commune de Saint-Pierre d'Alvey, [n^{os} 454076 et 456932](#), Rec.

Depuis le XVIII^e siècle, des processions partant de l'église communale de Saint-Pierre d'Alvey convergent traditionnellement, à l'occasion des cérémonies de la



Pentecôte, vers une clairière appartenant au domaine privé de la commune. En 2014, une statue de la Vierge a été érigée à cet emplacement, à l'initiative de personnes privées ayant assuré son financement.

L'[article 28](#) de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État interdit, à compter de son entrée en vigueur, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions. Plusieurs habitants de la commune, invoquant ces dispositions, avaient demandé à la commune de faire déposer cette statue.

Saisi du litige, le Conseil d'État a jugé que cette interdiction s'applique aussi bien aux dépendances du domaine public qu'au domaine privé des personnes publiques. Cette solution se dégageait déjà implicitement d'une décision CE, chr, 25 octobre 2017, *Fédération morbihannaise de la libre pensée et autres*, n° 396990, T.

Il a ensuite relevé que l'emplacement sur lequel la statue avait été installée ne pouvait être regardé comme constituant par lui-même un édifice servant au culte. En effet, au regard des dispositions de la loi de 1905 relatives aux édifices du culte, et notamment de son [titre III](#), un simple terrain ne peut être regardé comme un édifice. Dès lors, cet emplacement n'entraîne pas dans les exceptions prévues par l'article 28 de la loi. Le Conseil d'État a précisé, à cette occasion, que le juge de cassation exerce un contrôle de qualification juridique sur la notion d'édifice servant au culte.

Il a enfin réservé l'argumentation de la commune qui soutenait que ce terrain pouvait être qualifié de « dépendance immobilière nécessaire » de l'église en jugeant que cette qualification aurait eu, tout au plus, pour conséquence la soumission de cet emplacement au même régime juridique que l'église elle-même s'agissant de la propriété et de son affectation culturelle. En revanche, elle restait dépourvue d'incidence sur l'interdiction d'y apposer un signe ou emblème religieux, en l'absence d'un édifice.

La statue litigieuse ayant été installée par des personnes privées en méconnaissance des dispositions de la loi de 1905, le Conseil d'État a précisé les conséquences que la commune de Saint-Pierre d'Alvey devait en tirer. En vertu des [articles 552](#) et [555](#) du code civil, la commune, propriétaire de la parcelle, était devenue propriétaire de la statue édifée par des tiers sur celle-ci : elle pouvait donc soit la déplacer elle-même, soit requérir de ces tiers qu'ils la déplacent. Dès lors, le juge administratif pouvait enjoindre au maire de procéder à l'enlèvement de la statue. Dans l'hypothèse où la commune ne souhaitait pas procéder elle-même à cet enlèvement, elle conservait la possibilité de se retourner, devant le juge compétent, contre les personnes ayant installé la statue, pour leur demander de se conformer à cette demande.



Domaine

Baux portant sur des biens du domaine privé des collectivités et obligations de publicité et mise en concurrence préalable

Société Paris Tennis (n° [455033](#)) et M. D. (n° [460100](#))

Le Conseil d'État a précisé le champ et les modalités d'application des dispositions de la directive « Services » prévoyant des obligations de publicité et de mise en concurrence préalables à la délivrance d'autorisations d'occupation du domaine public permettant l'exercice d'une activité économique. Il a jugé que ces obligations ne s'appliquent pas à la conclusion de baux portant sur des biens appartenant au domaine privé des collectivités.

CE, chr, 2 décembre 2022, Société Paris Tennis, n° 455033, Rec. ; et CE, chr, 2 décembre 2022, M. D., n° 460100, Rec.

Aux termes du 1 de l'article 12 de la [directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006](#) relative aux services dans le marché intérieur, dite directive « Services », transposé depuis 2017 à l'article [L. 2122-1-1](#) du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) : « Lorsque le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques utilisables, les Etats membres appliquent une procédure de sélection entre les candidats potentiels qui prévoit toutes les garanties d'impartialité et de transparence, notamment la publicité adéquate de l'ouverture de la procédure, de son déroulement et de sa clôture ».

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ayant dit pour droit que ces dispositions, relatives à la liberté d'établissement des prestataires, sont susceptibles de s'appliquer aux autorisations d'occupation du domaine public (CJUE, 14 juillet 2016, *Promoimpresa Srl*, [aff. jointes C-458/14 et C-67/15](#)), le Conseil d'État était saisi d'une question relative à l'application de ces dispositions au contrat passé par le Sénat avec la société Paris Tennis portant sur son domaine public, d'une part, et au bail emphytéotique conclu par la commune de Biarritz avec la SEM Socomix, d'autre part.

Dans la première affaire, pour juger que le contrat conclu entre le Sénat et la société Paris Tennis, portant sur l'exploitation de six courts de tennis, entre dans le champ de la directive, le Conseil d'État a d'abord réaffirmé, comme il l'avait fait à l'occasion d'une première cassation, que cette activité constitue une activité de services et non un service d'intérêt général au sens du a) du paragraphe 2 de son article 2 (CE, chr, 10 juillet 2020, *Société Paris Tennis*, n° [434582](#), Rec.). Il a ensuite relevé que le Sénat constitue bien une autorité compétente au sens de



cette directive. Il en a déduit que le titre d'occupation en cause, qui constitue un acte formel relatif à l'accès à une activité de service ou à son exercice, délivré à la suite d'une démarche auprès d'une autorité compétente, entraine dans le champ de la directive. Cette première étape franchie, il a reconnu comme étant rempli le critère de rareté, dès lors que les courts en cause, eu égard à leur localisation, à la faible disponibilité des installations comparables à Paris – en particulier au centre de cette ville – ainsi qu'à leur notoriété, sont faiblement substituables pour un prestataire offrant un service de location de courts de tennis et d'enseignement de ce sport dans la région parisienne. Le contrat attaqué devait, par suite, faire l'objet d'une procédure de sélection préalable comportant toutes les garanties d'impartialité et de transparence. La méconnaissance de cette obligation n'est cependant pas de nature, sauf circonstances particulières, à entraîner l'annulation du contrat, mais seulement sa résiliation. Le juge a alors prononcé cette résiliation, tout en en différant ses effets au 1^{er} mars 2023.

S'agissant de la seconde affaire, le Conseil d'État a considéré qu'il ne résulte ni des termes de la directive « Services », ni de la jurisprudence de la CJUE, que des obligations de publicité et de mise en concurrence s'appliqueraient aux personnes publiques préalablement à la conclusion de baux portant sur des biens appartenant à leur domaine privé, de tels baux ne constituant pas une autorisation pour l'accès à une activité de service ou à son exercice au sens de cette même directive. En ne l'imposant pas en droit interne, l'État ne saurait être donc regardé comme n'ayant pas pris les mesures de transposition nécessaires des dispositions précitées. Le juge a donc écarté comme inopérant le moyen tiré de ce que la conclusion d'un tel bail méconnaissait les dispositions de la directive.

Droits civils et individuels

Droit fondamental de tout Français à rejoindre le territoire national

M. I. J. ([n° 454927](#))

Le Conseil d'État a jugé qu'il ne peut être porté atteinte au droit fondamental de tout Français à rejoindre le territoire national qu'en cas de nécessité impérieuse pour la sauvegarde de l'ordre public, notamment pour prévenir, de façon temporaire, un péril grave et imminent.

CE, chr, 28 janvier 2022, M. I. J., n° 454927, Rec.

Le Conseil d'État était confronté dans cette affaire à la question de savoir si un ressortissant français en provenance d'un pays étranger classé en zone de circulation « active » (zone « orange ») ou « particulièrement active » (zone

« rouge ») du virus de la Covid-19 était tenu, pour entrer sur le territoire national, d'invoquer – en l'absence d'un justificatif de statut vaccinal – un motif relevant de catégories limitativement énumérées fixées par décret.

Le Conseil d'État a reconnu le droit fondamental de tout ressortissant français de rejoindre le territoire national, droit auquel il ne peut être porté atteinte qu'en cas de nécessité impérieuse pour la sauvegarde de l'ordre public, notamment pour prévenir, de façon temporaire, un péril grave et imminent. Ce droit fondamental nouvellement consacré avait été auparavant évoqué par le juge des référés du Conseil d'État dans plusieurs de ses décisions, à la fois durant la période d'état d'urgence sanitaire (JRCE, 12 mars 2021, *M. B. et autre*, n° 449743, inédite ; JRCE, 26 mars 2021, *M. C.*, n° 449993, inédite) et dans celle de la sortie de crise sanitaire (JRCE, 6 juillet 2021, *M. A.*, n° 453559, Inéd.).

Il a ensuite jugé que les restrictions de toute nature mises à l'embarquement de Français depuis l'étranger dans un moyen de transport à destination de la France, en vue de préserver la situation sanitaire sur le territoire national, ne peuvent être légalement prises que si le bénéfice, pour la protection de la santé publique, excède manifestement l'atteinte ainsi portée au droit fondamental en cause. Il a ajouté que ces restrictions ne sauraient avoir pour effet de faire durablement obstacle au retour d'un Français sur le territoire national ni, en tout état de cause, d'empêcher l'autorité administrative compétente de prendre à l'égard de la personne entrée sur le territoire national toutes les mesures sanitaires que la situation sanitaire justifie.

S'agissant de l'obligation faite aux personnes en provenance d'une zone de circulation « active » (zone « orange ») ou « particulièrement active » (zone « rouge ») du virus de la Covid-19 de justifier d'un motif impérieux d'ordre personnel ou familial, d'un motif de santé relevant de l'urgence ou d'un motif professionnel ne pouvant être différé, le Conseil d'État a considéré qu'une telle exigence était susceptible de faire durablement obstacle à l'exercice du droit fondamental de rejoindre le territoire national dont tout Français dispose, sans que le bénéfice sanitaire d'une telle mesure soit manifestement de nature à justifier l'atteinte ainsi portée à ce droit.

Le Conseil d'État a donc annulé partiellement le décret attaqué, en tant qu'il imposait aux ressortissants nationaux de justifier de tels motifs pour revenir sur le territoire national. Par un motif surabondant, il a relevé que cette solution était conforme à l'état postérieur du droit, puisque la loi en application de laquelle le décret attaqué avait été pris a prévu, postérieurement à la date d'adoption du décret attaqué, qu'« aucune justification de motif impérieux ne peut être exigée d'un Français pour entrer sur le territoire français, au titre des dispositions relatives à l'État d'urgence sanitaire et de sortie ou de gestion de sortie de l'État d'urgence sanitaire ou des dispositions prévues par la présente loi ».

S'agissant de l'obligation, faite à ces mêmes personnes, de présenter un justificatif de statut vaccinal ou, à défaut, de produire le résultat d'un examen de dépistage négatif à leur arrivée sur le territoire national, il a estimé, aux termes d'une interprétation neutralisante, qu'une telle exigence ne saurait être interprétée comme faisant obstacle à l'accès au territoire national d'un ressortissant français lorsque la réalisation d'un test préalable ou d'une vaccination satisfaisant aux



conditions fixées par les dispositions applicables en France se révélerait impossible en raison de leur indisponibilité dans le pays de provenance ou lorsque le ressortissant français justifierait d'une urgence impérieuse, tenant à sa santé ou sa sécurité, pour rejoindre le territoire national. Il a en revanche considéré que la circonstance que le décret attaqué n'avait pas prévu de dispenser les ressortissants français de l'obligation de présenter un justificatif de leur statut vaccinal ou le résultat d'un examen de dépistage pour d'autres motifs, en particulier le coût du test ou du vaccin dans le pays de provenance, ne pouvait être regardée comme portant une atteinte disproportionnée au droit de rejoindre le territoire national, au droit de mener une vie de famille normale ou au principe d'égalité.

Vie privée des personnes morales

Association Anticor (n° 443826)

Le Conseil d'État a consacré la notion de « vie privée des personnes morales » en jugeant que sa protection faisait obstacle à la communication des comptes de la fondation d'entreprise « Louis Vuitton », lesquels constituent des documents administratifs.

CE, Sect., 7 octobre 2022, Association Anticor, n° 443826, Rec.

L'association de lutte contre la corruption Anticor avait demandé au tribunal administratif de Paris d'ordonner au préfet de Paris et de la région d'Île-de-France de lui communiquer les comptes annuels 2016 et 2017 de la fondation « Louis Vuitton ». Le tribunal ayant rejeté sa demande, l'association s'est pourvue en cassation devant le Conseil d'État.

Le code des relations entre le public et l'administration prévoit que les documents produits ou reçus par l'administration sont considérés comme des documents administratifs et que ces documents sont communicables aux personnes qui en font la demande. Il en va ainsi des documents qu'une personne morale de droit privé (société, fondation, association...) est tenue de transmettre à l'administration pour lui permettre d'exercer son contrôle, lorsqu'un texte le prévoit. La loi prévoit toutefois diverses dérogations à ce droit à communication et, en particulier, que ne sont pas communicables à des tiers les documents dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée.

Confirmant la solution retenue par une précédente décision rendue au sujet de documents recueillis par l'administration au titre de ses pouvoirs dans le cadre du processus de reconnaissance de la représentativité d'une organisation syndicale (CE, ssr, 17 avril 2013, *Ministre du travail c/ Cabinet de La Taille*, n° 344924, T.), le Conseil d'État a consacré l'invocabilité de la protection de la vie privée d'une personne morale pour faire échec à une demande de communication de documents administratifs.



Il a jugé, en premier lieu, que les documents produits par une personne privée n'étant pas investie d'une mission de service public acquièrent le caractère de documents administratifs au sens et pour l'application du code des relations entre le public et l'administration dès lors qu'ils ont été reçus par une autorité administrative dans le cadre de sa mission de service public. Ces documents, en particulier ceux ayant trait au fonctionnement interne et à la situation financière de ces personnes privées, sont toutefois couverts, par principe et sous réserve de dispositions contraires, par le droit à la protection de la vie privée garanti par les dispositions de l'[article L. 311-6](#) de ce code.

En second lieu, faisant application de ces principes au cas d'espèce, le Conseil d'État a jugé que les comptes d'une fondation d'entreprise reçus par l'administration dans le cadre de sa mission de contrôle administratif de ces organismes, prévue par l'[article 19-10](#) de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, entrent dans le champ de cette protection, dans la mesure où ils ne sont soumis, par ailleurs, à aucune obligation de publication.

Pour parvenir à cette solution, il s'est fondé notamment sur la circonstance que les fondations d'entreprise relèvent de la catégorie des organismes de droit privé à but non lucratif, lesquels ne sont soumis à une obligation de publication de leurs comptes annuels que lorsqu'ils reçoivent des subventions ou des dons ouvrant droit à un avantage fiscal dont le montant global dépasse 153 000 euros au cours de l'exercice comptable, ou encore lorsqu'ils reçoivent une subvention publique. Or, la fondation « Louis Vuitton » ne se trouvait dans aucun de ces deux cas.

Enseignement et recherche

Obligation de scolarisation des enfants atteints de handicaps

Mme D. et M. C. ([n° 428311](#))

Le Conseil d'État a précisé les conditions d'application de sa jurisprudence relative à la responsabilité de l'État pour défaut de scolarisation d'un enfant handicapé, dans le cas où le refus de l'accueillir n'est pas motivé par le manque de places disponibles.

CE, chr, 19 juillet 2022, Mme D. et M.C., [n° 428311](#), Rec.

Le droit à l'éducation étant garanti à chacun, quelles que soient les différences de situation, et l'obligation scolaire s'appliquant à tous, la jurisprudence considère que les difficultés particulières que rencontrent les enfants en situation de handicap ne

sauraient avoir pour effet ni de les priver de ce droit, ni de faire obstacle au respect de cette obligation (CE, ssr, 8 avril 2009, *M. et Mme A.*, n° 311434, Rec.).

Ainsi qu'il résulte notamment de l'[article L. 112-1](#) du code de l'éducation, qui prévoit que « dans ses domaines de compétence, l'État met en place des moyens financiers et humains nécessaires à la scolarisation en milieu ordinaire des enfants (...) en situation de handicap », il incombe à l'État, au titre de sa mission d'organisation générale du service public de l'éducation, de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que ce droit et cette obligation aient, pour les enfants handicapés, un caractère effectif. À ce titre, lorsque l'inscription d'un enfant en situation de handicap est prévue dans une école maternelle ou une école élémentaire relevant de l'enseignement public, il appartient à l'État de prendre en charge, pour le temps scolaire, l'organisation et le financement de l'aide individuelle allouée à l'enfant par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), le cas échéant en recrutant un accompagnant des élèves en situation de handicap selon les modalités prévues à l'[article L. 917-1](#) du code de l'éducation (CE, Sect., 20 novembre 2020, *Ministre de l'éducation nationale c/ M. C.*, n° 422248, Rec.).

Par ailleurs, le Conseil d'État avait jugé (décision *M. et Mme A.*, précitée) que la carence de l'État est constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité, sans que l'administration ne puisse utilement se prévaloir de l'insuffisance des structures d'accueil existantes ou du fait que des allocations compensatoires sont allouées aux parents d'enfants handicapés.

La décision commentée a confirmé ce principe, qui fait primer la responsabilité de l'État, y compris lorsque le refus est opposé par un établissement médico-social vers lequel l'enfant a été orienté par la CDAPH et alors que l'État ne dispose d'aucun moyen pour contraindre un tel établissement à l'accueillir. Elle a néanmoins précisé, d'une part, que lorsque la responsabilité de l'État est engagée à ce titre, il peut, le cas échéant, engager une action récursoire contre l'établissement social et médico-social auquel serait imputable une faute de nature à engager sa responsabilité à raison du refus d'accueillir un enfant orienté par la CDAPH et, d'autre part, que la responsabilité de l'État doit toutefois être appréciée en tenant compte, s'il y a lieu, du comportement des responsables légaux de l'enfant, lequel est susceptible de l'exonérer, en tout ou partie, de sa responsabilité.



Etrangers

Légalisation des actes d'état civil étrangers

M. B. et M. C. ([n° 457494](#))

Le Conseil d'État a précisé le fondement de l'exigence de légalisation des actes d'état civil étrangers et jugé que la légalisation se bornant à attester de la régularité formelle d'un tel acte, la force probante de celui-ci peut être combattue par tout moyen susceptible d'établir que l'acte en cause est irrégulier, falsifié ou inexact.

CE, chr, 21 juin 2022, M. B. et M. C., [n° 457494](#), Rec.

Deux juridictions du fond saisies de la légalité d'un refus de demande de titre de séjour et d'une décision faisant obligation à des étrangers de quitter le territoire national ont présenté au Conseil d'État une demande d'avis relative à la force probante de la légalisation des actes d'état civil étrangers.

En premier lieu, le Conseil d'État a précisé le fondement de l'exigence de légalisation de tels actes. À moins d'engagements internationaux contraires, la légalisation était imposée, s'agissant des actes publics étrangers destinés à être produits en France, sur le fondement de l'ordonnance de la marine d'août 1681, jusqu'à ce que ce texte soit abrogé par l'[ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006](#). L'exigence de légalisation a alors perduré sur le fondement de la coutume internationale (CCass, civ. 1^{re}, 4 juin 2009, [n°s 08-10.962](#) et [08-13.541](#) ; CE, srr, 23 juillet 2012, *Association enfance et familles d'adoption*, [n° 347677](#), aux T.), jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions du II de l'[article 16](#) de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019. Les 1^{er} et 3^e alinéas du II de cet article ont été déclarés contraires à la Constitution (CC, 18 février 2022, [n° 2021-972 QPC](#)), mais le Conseil constitutionnel en a reporté l'abrogation au 31 décembre 2022 ; le Conseil d'État en a déduit qu'elles demeurent, jusqu'à cette date, le fondement de l'exigence de légalisation des actes d'état civil étrangers.

En deuxième lieu, le Conseil d'État a jugé que, lorsqu'est produit devant l'administration un acte d'état civil émanant d'une autorité étrangère qui a fait l'objet d'une légalisation, sont en principe attestées, ainsi que le prévoit le II de la [loi du 23 mars 2019](#), la véracité de la signature apposée sur cet acte, la qualité de celui qui l'a dressé et l'identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu. En cas de doute sur la véracité de la signature, sur l'identité du timbre ou sur la qualité du signataire de la légalisation, il appartient alors à l'autorité administrative de procéder, sous le contrôle du juge, à toutes vérifications utiles pour s'assurer de la réalité et de l'authenticité de la légalisation.

En troisième lieu, le Conseil d'État a indiqué de quelle force probante est revêtu un acte d'état civil étranger, à la fois lorsqu'il a fait l'objet d'une légalisation et lorsque tel n'a pas été le cas. Il a d'abord jugé que la légalisation se bornant à attester de la régularité formelle d'un acte, la force probante de celui-ci peut être combattue par tout moyen susceptible d'établir que l'acte en cause est irrégulier, falsifié ou inexact. Par suite, en cas de contestation de la valeur probante d'un acte d'état civil légalisé établi à l'étranger, il revient au juge administratif de former sa conviction en se fondant sur tous les éléments versés au dossier dans le cadre de l'instruction du litige qui lui est soumis.

Il a ensuite précisé que l'absence ou l'irrégularité de la légalisation d'un acte d'état civil étranger ne fait pas obstacle à ce que puissent être prises en considération les énonciations qu'il contient, à la condition, toutefois, que cet acte, produit à titre de preuve devant l'administration ou le juge administratif, présente des garanties suffisantes d'authenticité. En particulier, il appartient à l'administration, saisie d'une demande d'admission au séjour sur le fondement de l'[article L. 435-3](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, de se prononcer sur l'état civil du jeune majeur, sous le contrôle du juge, au vu de tous les éléments disponibles, dont les évaluations des services départementaux et les mesures d'assistance éducative prononcées, le cas échéant, par le juge judiciaire, sans exclure, au motif qu'ils ne seraient pas légalisés dans les formes requises, les actes d'état civil étrangers justifiant de l'identité et de l'âge du demandeur.

Regroupement familial de réfugiés statutaires

M. T. et autres ([n° 455754](#))

Le Conseil d'État a précisé l'office du juge de l'excès de pouvoir saisi d'un recours formé contre le refus opposé à une demande tendant à ce que l'administration adopte toute mesure d'organisation des services consulaires permettant l'enregistrement et l'instruction rapides des demandes de visa présentées par des membres de la famille de réfugiés résidant en France.

CE, chr, 9 juin 2022, M. T... et autres, [n° 455754](#), Rec.

La réunification familiale des ressortissants étrangers bénéficiaires en France du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire est organisée par les [articles L. 561-2](#) et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Ces dispositions prévoient que les membres de la famille du réfugié ou du bénéficiaire de la protection subsidiaire doivent, pour le rejoindre, déposer une demande de visa long séjour auprès de l'autorité diplomatique ou consulaire dans la circonscription de laquelle ils résident ([article L. 561-5](#) du même code).



L'affaire ayant donné lieu à la décision commentée concerne les difficultés rencontrées par des ressortissants afghans pour obtenir l'enregistrement de leur demande de visa long séjour en raison de la fermeture des services consulaires dédiés à Kaboul, puis à Islamabad, à la suite de la crise sanitaire et des menaces sur les intérêts français au Pakistan. Les requérants – dix ressortissants afghans dont les familles étaient restées en Afghanistan – avaient déposé auprès de l'ambassade de France à Islamabad des demandes de visa datant, pour les plus anciennes, de 2018, ont mis en demeure le ministère des affaires étrangères d'enregistrer sans délai ces demandes, mais aussi, plus généralement, d'employer les moyens nécessaires à leur enregistrement et à leur traitement rapide. Confrontés à un rejet implicite de leur demande, les requérants ont demandé au Conseil d'État l'annulation de ce refus et à ce qu'il soit enjoint aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires à l'enregistrement, dans les meilleurs délais, de leur demande de visa long séjour.

Si cette contestation « systémique » de l'insuffisance des mesures prises s'apparente, par son objet, aux recours tendant à faire respecter les délais légaux d'enregistrement des demandes d'asile (CE, chr, 28 décembre 2018, *Association La Cimade*, [n° 410347](#), T.), elle s'en distinguait par l'absence de délai déterminé dans lequel l'autorité consulaire serait tenue de recevoir l'étranger désireux d'obtenir un visa au titre de la réunification familiale. Si la décision commentée a souligné cette absence de délai, elle n'en a pas moins reconnu l'existence d'une obligation d'enregistrement des demandes de visa de réunification dans un « délai raisonnable ».

Le Conseil d'État, qui a consacré la possibilité, lorsque l'autorité consulaire, saisie d'une demande de visa au titre de la réunification familiale, s'abstient de convoquer l'intéressé pendant deux mois, de déférer au juge de l'excès de pouvoir la décision implicite de refus de le convoquer, a dessiné les contours spécifiques de l'office du juge de l'excès de pouvoir dans une telle configuration : l'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé à la demande de prendre toute mesure d'organisation des services consulaires permettant l'enregistrement des demandes de visa réside dans l'obligation pour l'autorité compétente, que le juge peut prescrire d'office, de prendre les mesures jugées nécessaires, tout en leur laissant le soin de déterminer celles qui sont les mieux à même d'assurer le respect des obligations qui leur incombent. Le Conseil d'État en déduit que si le juge de l'excès de pouvoir estime, à la date de sa décision, que de telles mesures ont été prises, il constate que la demande est devenue sans objet et qu'il n'y a, dès lors, plus lieu d'y statuer.

Faisant application de ce cadre d'analyse à la situation d'espèce, le Conseil d'État a jugé qu'à la date de sa décision, les autorités compétentes avaient pris les mesures nécessaires pour rendre l'enregistrement des demandes de visa des Afghans possible et prioritaire dans tout poste consulaire et accéléré en France. Il en a conclu qu'il n'était pas nécessaire de procéder à des adaptations de la procédure ou de prendre des mesures supplémentaires d'organisation du service pour permettre l'examen des demandes dans un délai raisonnable et a prononcé, en conséquence, un non-lieu à statuer sur les conclusions de la requête.



Étrangers malades et secret médical

M. A. ([n° 441481](#))

Le Conseil d'État a précisé les modalités de prise en compte par le juge des éléments du rapport médical soumis aux médecins de l'OFII, lesquels sont couverts par le secret médical.

CE, chr, 28 juillet 2022, M. A., [n° 441481](#), Rec.

Dans cette affaire, le Conseil d'État, saisi en cassation d'une affaire de refus de titre de séjour sollicité en raison de l'état de santé et d'obligation de quitter le territoire français subséquent, a apporté des précisions quant à la procédure à suivre.

Le titre de séjour demandé était prévu par le 11^{er} de l'[article L. 313-11](#) (abrogé et depuis le 1^{er} mai 2021, [art. L. 425-9](#)) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et est ouvert à l'étranger qui nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité et si, eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé dans le pays dont il est originaire, il ne pourrait pas y bénéficier effectivement d'un traitement approprié.

L'[article R. 313-22](#) (abrogé) du CESEDA prévoit que le préfet se prononce sur la délivrance d'un titre sur ce fondement au vu d'un avis émis par un collège de médecins à compétence nationale de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), lui-même établi sur la base d'un rapport médical établi par un médecin de l'OFII, couvert par le secret médical, d'une part, et des informations disponibles sur les possibilités de bénéficier effectivement d'un traitement approprié dans le pays d'origine de l'intéressé, d'autre part.

À la suite de la réforme de la procédure d'examen des demandes des étrangers malades en 2017, le Conseil d'État avait déjà eu l'occasion de préciser les pouvoirs du préfet et l'office du juge au cours de ses phases administrative et contentieuse, par une décision CE, chr, 9 octobre 2019, *Ministre de l'intérieur c/ me A., n° 422974*, aux T. S'agissant du préfet, cette décision avait indiqué que s'il appartient au préfet, lorsqu'il statue sur la demande de carte de séjour, de s'assurer que l'avis a été rendu par le collège de médecins conformément aux règles procédurales fixées par le CESEDA et par l'[arrêté du 27 décembre 2016](#), il ne saurait en revanche porter d'appréciation sur le respect, par le collège des médecins, des orientations générales définies par l'[arrêté du 5 janvier 2017](#), en raison du respect du secret médical qui interdit aux médecins de donner à l'administration, de manière directe ou indirecte, aucune information sur la nature des pathologies dont souffre l'étranger. En cas de contentieux, si le juge est saisi, à l'appui de conclusions tendant à l'annulation de la décision de refus, d'un moyen relatif à l'état de santé du demandeur, il lui appartient, lorsque le demandeur lève le secret relatif aux informations médicales qui le concernent en faisant état de la pathologie qui

l'affecte, de se prononcer sur ce moyen au vu de l'ensemble des éléments produits dans le cadre du débat contradictoire et en tenant compte, le cas échéant, des orientations générales fixées par l'[arrêté du 5 janvier 2017](#).

À la suite de cette décision, le Conseil d'État a été amené à se prononcer sur le statut, dans la procédure contentieuse, du rapport médical réalisé préalablement à l'avis du collège de médecins de l'OFII, qui est couvert par le secret médical. Il a ainsi précisé que s'il est saisi, à l'appui de conclusions tendant à l'annulation de la décision de refus, d'un moyen relatif à l'état de santé du demandeur, aux conséquences de l'interruption de sa prise en charge médicale ou à la possibilité pour lui d'en bénéficier effectivement dans le pays dont il est originaire, il appartient au juge administratif de prendre en considération l'avis médical rendu par le collège des médecins de l'OFII. Si le demandeur entend, comme c'était le cas en l'espèce, contester le sens de cet avis, il appartient à lui seul de lever le secret relatif aux informations médicales qui le concernent, afin de permettre au juge de se prononcer en prenant en considération l'ensemble des éléments pertinents.

Au nombre de ces éléments figurent notamment l'entier dossier du rapport médical au vu duquel s'est prononcé le collège des médecins de l'OFII, ainsi que les éléments versés par le demandeur au débat contradictoire.

Expropriation pour cause d'utilité publique

Régularisation d'une déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité d'un document d'urbanisme

Commune de Grabels ([n° 437634](#))

Le Conseil d'État a précisé les moyens invocables à l'encontre d'une mesure de régularisation prise après qu'il a sursis à statuer sur le recours formé contre une déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité d'un document d'urbanisme.

CE, chr, 21 juillet 2022, Commune de Grabels, [n° 437634](#), Rec.

À l'occasion d'un recours contre un arrêté du préfet de l'Hérault ayant déclaré d'utilité publique et urgents les acquisitions et les travaux nécessaires à la réalisation du projet de Liaison intercantonale d'évitement nord (LIEN) de Montpellier et mis en compatibilité des documents d'urbanisme des communes traversées par le projet,



Le Conseil d'État avait ouvert de façon prétorienne, par sa décision avant-dire droit du 9 juillet 2021 (*Commune de Grabels*, n° 437634, Rec.), une nouvelle voie de régularisation à l'intérieur du prétoire, inspirée des procédures de régularisation déjà prévues par le législateur en matière d'urbanisme, en présence d'un vice qu'il estime régularisable (il s'agissait en l'espèce de l'irrégularité de l'avis de l'autorité environnementale, dès lors que celle-ci ne disposait pas de l'autonomie réelle répondant aux exigences résultant de la [directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011](#), pour les autorisations environnementales : v. CE, chr, 27 septembre 2018, *Association Danger de tempête sur le patrimoine rural et autres*, n° 420119, Rec. pour les autorisations environnementales et CE, chr, 27 mai 2019, *Ministre de la cohésion des territoires* et *Société MSE La Tombelle*, n°s 420554 et 420575, T. pour les autorisations d'urbanisme).

Cette voie prend la forme d'une décision avant-dire droit accompagnée d'un sursis à statuer du juge et suivie d'une procédure administrative de régularisation par une autorité environnementale indépendante.

La première décision avait précisé qu'il incombe au préfet, dans l'hypothèse où le nouvel avis de l'autorité environnementale, recueilli à titre de régularisation, différerait substantiellement de l'avis initial, d'organiser des consultations complémentaires à titre de régularisation, dans le cadre desquelles serait soumis au public, outre l'avis recueilli à titre de régularisation, tout autre élément de nature à régulariser d'éventuels vices révélés par ce nouvel avis.

La décision commentée fait suite à cette décision avant-dire droit et au nouvel avis émis par l'autorité environnementale. Le préfet de l'Hérault, estimant que ce nouvel avis ne différait pas substantiellement du premier et qu'en tout état de cause, il ne révélait pas d'insuffisance substantielle de l'étude d'impact, n'a pas organisé de nouvelle enquête publique. Il a néanmoins décidé de le soumettre à une consultation du public par voie électronique sur le fondement de l'[article L. 123-19-1](#) du code de l'environnement.

Le Conseil d'État a, dans un premier temps, examiné la question de l'opérance des moyens dans une telle hypothèse de régularisation. À cet égard, il a jugé qu'à compter de la décision par laquelle le juge administratif sursoit à statuer et jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour régulariser un arrêté déclarant d'utilité publique et urgents des travaux et approuvant la mise en compatibilité de plans d'occupation des sols et de plans locaux d'urbanisme, seuls des moyens dirigés contre la mesure de régularisation notifiée, le cas échéant, au juge peuvent être invoqués devant ce dernier.

Dans un second temps, le Conseil d'État a apprécié la portée de la régularisation dans le cas d'espèce dont il était saisi. Il a estimé à ce titre que, contrairement à ce qu'avait retenu le préfet, le nouvel avis de l'autorité environnementale différerait substantiellement de celui qui avait été porté à la connaissance du public à l'occasion de l'enquête publique. Pour autant, ce nouvel avis ne révélait pas d'autres vices de l'étude d'impact de nature à justifier, à titre de régularisation, l'organisation d'une enquête publique complémentaire, si bien que le préfet n'était pas tenu d'organiser, en l'espèce, une nouvelle enquête publique.



Le Conseil d'État en a déduit que le vice de légalité entachant l'[arrêté du 9 mars 2015 du préfet de l'Hérault](#) avait été régularisé et a rejeté, en conséquence, les conclusions de la commune.

Contrats et marchés publics

Régime des « biens de retour »

Commune de Nîmes ([n° 459904](#))

Le Conseil d'État a précisé le régime juridique des biens dits « de retours », à savoir ceux nécessaires au fonctionnement du service public et qui reviennent obligatoirement et gratuitement au concédant en fin de concession, dès lors qu'ils sont amortis.

CE, chr, 16 mai 2022, Commune de Nîmes, [n° 459904](#), Rec.

La société Culturespaces était titulaire, depuis 2012, d'une délégation de service public (DSP) portant sur l'exploitation culturelle et touristique des monuments romains de Nîmes, notamment par l'intermédiaire de la communication sur les réseaux sociaux. En l'absence de renouvellement de cette DSP, un différend est né entre la société et la commune portant sur la restitution d'un certain nombre de biens liés à cette exploitation, en particulier les noms des domaines Internet et les droits d'administration des pages des réseaux sociaux portant le nom de Nîmes, les décors utilisés pour les spectacles des « Grands jeux romains » ainsi qu'un film réalisé en 2018 sur la Maison carrée.

Le Conseil d'État a d'abord jugé que la restitution par le concessionnaire des biens de retour d'une concession peut être ordonnée par le juge des référés statuant sur le fondement de l'[article L. 521-3](#) du code de justice administrative dans le cadre du référé dit « mesures utiles », à la condition, toutefois, qu'une telle restitution ne se heurte à aucune contestation sérieuse, qu'elle soit utile, justifiée par l'urgence et permette d'assurer la continuité du service public et son bon fonctionnement. En l'espèce, la commune de Nîmes pouvait légalement saisir le juge du référé-mesures utiles de conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à la société Culturespaces de lui restituer ces biens.

Le Conseil d'État a ensuite annulé l'ordonnance attaquée pour erreur de droit, commise par le premier juge en se fondant sur les seules stipulations du contrat de DSP pour écarter la qualification de bien de retour d'un bien nécessaire au service créé au cours de la délégation, sans rechercher si ce bien était nécessaire au fonctionnement du service public.



Réglant l'affaire au fond, il a reconnu la compétence de la juridiction administrative pour statuer sur la demande d'une commune tendant à la restitution par son délégataire de différents supports, ainsi que des droits d'administration de pages hébergées sur les réseaux sociaux. Le Conseil d'État a écarté l'application de [l'article L. 331-1](#) du code de la propriété intellectuelle, selon lequel : « *Les actions civiles et les demandes relatives à la propriété littéraire et artistique, y compris lorsqu'elles portent également sur une question connexe de concurrence déloyale, sont exclusivement portées devant des tribunaux judiciaires, déterminés par voie réglementaire* ». En effet, les demandes de la commune de Nîmes ne tendaient, en l'espèce, qu'à la restitution de différents supports, matériels ou non, ainsi que des droits d'administration de pages hébergées sur les réseaux sociaux, indépendamment des éventuels droits de propriété intellectuelle portant sur ces supports ou sur les contenus hébergés par ces pages. Le Conseil d'État a dès lors rejeté les deux fins de non-recevoir soulevées par la société Culturespaces quant à la compétence de la juridiction administrative et à la recevabilité de la demande.

Enfin, le Conseil d'État a jugé que, dès lors que les droits d'administration des pages des réseaux sociaux relatives aux monuments faisant l'objet du contrat étaient nécessaires au fonctionnement du service public tel qu'institué par la commune, ils devaient lui être retournés gratuitement au terme du contrat. En l'espèce, il a considéré que la restitution à la commune de Nîmes du film de la Maison Carrée, des droits d'accès aux pages des réseaux sociaux relatives aux monuments et des décors des « Grand Jeux romains » présentaient un caractère d'urgence et d'utilité et a donc enjoint à la société Culturespaces de procéder à cette restitution.

Nature et environnement

Protection des espèces animales et végétales

Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement et autres ([n° 463563](#))

Le Conseil d'État a admis la recevabilité des interventions dans le cadre de la procédure de demande d'avis contentieux et précisé les conditions dans lesquelles l'obtention d'une dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées est nécessaire.

CE, avis, Sect., 9 décembre 2022, Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement, [n° 463563](#), Rec.

Une autorisation environnementale avait été délivrée par le préfet du Pas-de-Calais en vue de l'édification de quatre mâts supplémentaires dans le parc éolien dit

« des pâquerettes », qui a été contestée. Au soutien de sa requête en annulation, l'association requérante faisait grief au pétitionnaire de n'avoir pas sollicité du préfet une dérogation au titre des espèces protégées – cette omission devant entraîner, si la dérogation était requise, l'annulation partielle de l'autorisation (CE, chr, 22 juillet 2020, *Ministre de la transition écologique et solidaire c/ M. B.*, n° 429610, aux T.).

L'étude d'impact faisait état d'un danger de collision affectant plusieurs espèces de chiroptères et d'oiseaux, protégées respectivement par les arrêtés du 23 avril 2007 et du 29 octobre 2009, alors que les mesures prévues par le pétitionnaire pour y remédier ne permettaient pas d'exclure tout risque de destruction de spécimens. Le Conseil d'État a été saisi d'une demande d'avis portant sur les questions de savoir à partir de quel seuil de destruction l'obtention d'une dérogation doit être regardée comme étant obligatoire et dans quelle mesure il convient de tenir compte, à cet égard, des actions proposées par le pétitionnaire pour éviter, réduire ou compenser les atteintes portées aux espèces menacées.

Cette demande d'avis a suscité un intérêt des justiciables se manifestant par des interventions volontaires. S'est alors posée la question du maintien de la jurisprudence issue de la décision CE, Sect., 22 novembre 2000, *Société L et P Publicité SARL*, n° 223645, Rec., par laquelle le Conseil d'État avait implicitement refusé d'admettre la recevabilité d'une intervention présentée devant le Conseil d'État saisi d'une demande d'avis contentieux sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative. Par un revirement de jurisprudence fondé sur des considérations de bonne administration de la justice, eu égard à l'amélioration de la qualité du débat résultant de la prise en compte de contributions extérieures, le Conseil d'État a jugé que les observations produites par un intervenant ou une personne qui se présente comme telle, dont le Conseil d'État prend connaissance avant de se prononcer, sont regardées comme des observations, devant en tant que telles être visées dans la motivation de la décision, sans toutefois avoir à être explicitement analysées.

Examinant, ensuite, la demande d'avis dont il était saisi, le Conseil d'État a précisé les obligations applicables aux porteurs de projets en application du régime de protection des espèces animales et végétales issu des articles 12 et 16 de la directive « Habitats » du 21 mai 1992, transposé aux articles L. 411-1 et suivants du code de l'environnement. Ces dispositions interdisent la destruction ou la perturbation des espèces animales, déterminées par arrêté, présentant un intérêt scientifique particulier ou un rôle essentiel dans l'écosystème, ainsi que la destruction ou la dégradation de leurs habitats.

Toutefois, l'autorité administrative peut déroger à ces interdictions dès lors que sont cumulativement remplies trois conditions : 1°) l'absence de solution alternative satisfaisante ; 2°) l'absence de nuisance au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et 3°) la justification, par le pétitionnaire, de la dérogation par l'un des cinq motifs limitativement énumérés par le 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement (parmi lesquels figure le fait que le projet réponde, par



sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur ; sur cette notion, v. CE, chr, 3 juin 2020, *Ministre de la transition écologique et solidaire et Société La Provençale*, n^{os} [425395](#), [425399](#) et [425425](#), T.).

En amont, le système de protection des espèces figurant sur les listes fixées par les [arrêtés du 23 avril 2007](#) et du [29 octobre 2009](#) des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement impose d'examiner si l'obtention d'une dérogation est nécessaire dès lors que des spécimens de l'espèce concernée sont présents dans la zone du projet, sans que l'applicabilité du régime de protection ne dépende, à ce stade, ni du nombre de ces spécimens, ni de l'état de conservation des espèces protégées présentes. Le Conseil d'État a jugé, dans le silence des textes sur ce point, qu'une telle dérogation ne doit être sollicitée que si le risque que le projet comporte pour les espèces protégées est suffisamment caractérisé ; il a précisé à cette occasion les situations dans lesquelles l'obtention de la dérogation est nécessaire. À cet égard, pour apprécier si le risque que le projet comporte pour les espèces protégées est suffisamment caractérisé, les mesures d'évitement et de réduction des atteintes portées aux espèces protégées proposées par le pétitionnaire doivent être prises en compte. Dans l'hypothèse où les mesures d'évitement et de réduction proposées présentent, sous le contrôle de l'administration, des garanties d'effectivité telles qu'elles permettent de diminuer le risque pour les espèces au point qu'il apparaîtrait comme n'étant pas suffisamment caractérisé, il n'est alors pas nécessaire de solliciter une dérogation « espèces protégées ».

S'agissant, en aval, des conditions d'obtention de la dérogation elle-même sur le fondement du 4^o du I de l'[article L. 411-2](#) du code de l'environnement, le Conseil d'État a complété sa jurisprudence (v. CE, chr, 25 mai 2018, *SAS PCE et autre*, n^o [413267](#), Rec.) en jugeant qu'il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de porter une appréciation qui prenne en compte l'ensemble des aspects, au nombre desquels les atteintes que le projet est susceptible de porter aux espèces protégées. Il a précisé que ces atteintes sont appréciées en tenant compte, notamment, des mesures d'évitement, de réduction, et de compensation (« ERC ») proposées par le pétitionnaire, ainsi que de l'état de conservation des espèces concernées.

Quelques jours plus tard, le Conseil d'État a précisé, en formation de chambres réunies (CE, chr, 28 décembre 2022, *Société La Provençale*, n^o [449658](#), T.), que pour apprécier si un projet ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de déterminer, dans un premier temps, l'état de conservation des populations des espèces concernées et, dans un second temps, les impacts géographiques et démographiques que les dérogations envisagées sont susceptibles de produire sur celui-ci.



Protection par le juge du référé-liberté du droit à un environnement sain

M. et Mme C. (n° 451129)

Le Conseil d'État a jugé que le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement, présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA et précise les conditions dans lesquelles un requérant peut l'invoquer.

CE, chr, 20 septembre 2022, M. et Mme C., n° 451129, Rec.

Créé par la loi du 30 juin 2000, l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CJA) permet au juge des référés, saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle l'administration aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale.

La notion de liberté fondamentale au sens de cet article n'est pas définie par l'article L. 521-2 du CJA et son champ a fait l'objet d'une extension jurisprudentielle ayant conduit le juge administratif à y intégrer des droits qui supposent une action de l'autorité publique en vue de les rendre effectifs, notamment les « droits-créances ». La question de considérer le droit à l'environnement comme une liberté fondamentale au sens du référé-liberté s'était posée rapidement au juge administratif après l'adoption de la Charte de l'environnement par la [loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005](#), dont l'article 1^{er} consacre le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Le Conseil d'État n'avait cependant jamais eu à se prononcer sur cette question de principe.

Par la décision commentée, le Conseil d'État a jugé que le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA. C'est l'office-même du juge des référés-libertés, imposant la défense d'un droit suffisamment précis dont il est possible de se prévaloir, qui a conduit le Conseil d'État à se rattacher à la formulation de l'article 1^{er} de la Charte, en s'écartant ainsi des termes de l'objectif de valeur constitutionnelle de « protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains » dégagé quelques mois plus tôt par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 31 janvier 2020 ([n° 2019-823 QPC](#)).

Le Conseil d'État a, en outre, énoncé les conditions à remplir par le requérant pour se prévaloir de cette liberté : il doit justifier, au regard de sa situation personnelle, notamment si ses conditions ou son cadre de vie, ou des intérêts qu'il entend défendre sont gravement et directement affectés, qu'il y est porté une atteinte grave et manifestement illégale du fait de l'action ou de la carence de l'autorité publique.

En l'espèce, les requérants – un paysagiste et un biologiste propriétaires d'un laboratoire et d'une pépinière dans le département du Var – avaient saisi le juge des référés-libertés du tribunal administratif afin de demander la suspension du projet de « recalibrage » de la RD 29, impliquant l'abattage d'arbres et de haies à proximité de leur terrain, au motif notamment qu'un tel projet porterait atteinte à la protection de l'environnement. Cette demande avait été rejetée par ordonnance dite « de tri », au motif – erroné – que la protection de l'environnement n'aurait pas été constitutive d'une liberté fondamentale au sens de l'[article L. 521-2](#) du CJA. Après avoir annulé cette ordonnance du premier juge pour erreur de droit, le Conseil d'État a néanmoins jugé que la condition d'urgence posée par l'article L. 521-2 du CJA n'était pas remplie et a également estimé que n'était pas caractérisée, en l'espèce, une atteinte grave et manifestement illégale au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Il a donc rejeté la demande.

Police

Remboursement des frais occasionnés par le service d'ordre

Association Moto-club de Nevers et de la Nièvre (n° 449370)

Le Conseil d'État a précisé sa jurisprudence concernant l'obligation de rembourser à l'État, sur le fondement du deuxième alinéa de l'[article L. 211-11](#) du CSI, les frais liés à la mise en place par ce dernier d'un service d'ordre exerçant les besoins normaux de sécurité auxquels il est pourvu dans l'intérêt général.

CE, chr, 11 mai 2022, Association Moto-club de Nevers et de la Nièvre, n° [449370](#), Rec.

L'association Moto-club de Nevers et de la Nièvre contestait deux titres exécutoires qui avaient été émis à son encontre, destinés à recouvrer les frais occasionnés par le concours de la force publique. Elle se prévalait, en premier lieu, de l'absence de but lucratif de la manifestation qu'elle organisait. Toutefois, si le premier alinéa de l'[article L. 211-11](#) du code de la sécurité intérieure (CSI) prévoit que seuls les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif sont susceptibles de se voir imposer par l'autorité compétente de l'État la tenue d'un tel service d'ordre, le second alinéa dispose que toute personne physique ou morale pour le compte de laquelle un tel service d'ordre est assuré est tenue de rembourser à l'État les dépenses correspondantes. L'association requérante soutenait, en second lieu, que l'absence de convention définissant les modalités



techniques et financières du concours de la force publique empêchait l'État d'en exiger le remboursement, se fondant sur le [décret n° 97-199 du 5 mars 1997](#), pris pour l'application de l'[article L. 211-11](#) du CSI. Ce décret prévoit que lorsque l'organisateur d'une manifestation décide d'avoir recours à la force publique pour assurer un service d'ordre, les modalités d'exécution techniques et financières de ce concours sont déterminées par convention signée entre le représentant de l'État et les bénéficiaires de ces prestations.

Le Conseil d'État a jugé que ni l'absence de caractère lucratif de la manifestation, ni l'absence de signature, par l'association requérante, de la convention qui lui avait été proposée, ne faisaient obstacle à ce que soient mis à sa charge les frais occasionnés par les missions de service d'ordre exécutées par les forces de gendarmerie à l'occasion de cet événement, directement imputables à celui-ci et excédant les obligations normales incombant à la puissance publique. Confirmant l'arrêt de la cour administrative d'appel, le Conseil d'État a refusé, en application de l'[article L. 211-11](#) du CSI, de faire de la signature préalable d'une convention avec l'État une condition de légalité de sa demande de remboursement. En cas de refus de l'organisateur de la manifestation de signer une convention avec les services de l'État, le préfet n'est ainsi pas contraint à une alternative entre faire supporter à l'État les dépenses liées au concours de la force publique et interdire purement et simplement la manifestation, une telle mesure devant répondre à des considérations d'ordre public.

Procédure

Conséquence en excès de pouvoir d'une déclaration d'inconstitutionnalité de dispositions d'une ordonnance non ratifiée.

UNSA Fonction publique ([n° 449040](#))

La section du contentieux a indiqué les conséquences qu'il incombe au juge de l'excès de pouvoir de tirer d'une décision du Conseil constitutionnel déclarant contraires à la Constitution les dispositions d'une ordonnance non ratifiée.

CE, Sect., 26 juillet 2022, UNSA Fonction publique, n° 449040, Rec.

Le Conseil d'État était saisi d'une demande d'annulation pour excès de pouvoir de l'[article 7](#) de l'[ordonnance n° 2020-1447 du 25 novembre 2020](#) portant diverses mesures en matière de santé et de famille dans la fonction publique.



Ces dispositions avaient notamment introduit, à l'article 21 bis de la [loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#) portant droits et obligations des fonctionnaires, un paragraphe VIII, aux termes duquel « Nonobstant toutes dispositions contraires, peuvent être communiqués, sur leur demande, aux services administratifs placés auprès de l'autorité à laquelle appartient le pouvoir de décision et dont les agents sont tenus au secret professionnel, les seuls renseignements médicaux ou pièces médicales dont la production est indispensable pour l'examen des droits définis par le présent article ». Elles avaient cependant été déclarées contraires à la Constitution par une décision du 11 juin 2021, [n° 2021-917 QPC](#), au motif qu'elles portaient une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée garanti par l'article 2 de la [Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789](#).

Par une décision *Fédération CFDT des finances et autres* du 16 décembre 2020, [n°s 440258, 440289 et 440457](#), Rec., l'Assemblée du contentieux avait jugé, conformément au nouveau cadre posé par les décisions du Conseil constitutionnel du 28 mai 2020, [n° 2020-843 QPC](#) et du 3 juillet 2020, [n° 2020-851/852 QPC](#), que les dispositions relevant du domaine de la loi d'une ordonnance prise en vertu de l'[article 38](#) de la Constitution et non ratifiée ne peuvent plus être contestées, au regard des droits et libertés que la Constitution garantit, lorsque le délai d'habilitation a expiré, qu'au travers d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Elle en avait déduit que si le Conseil constitutionnel déclare non conforme à la Constitution une disposition d'une ordonnance dont le Conseil d'État est saisi par voie d'action, il appartient à ce dernier d'en tirer les conséquences sur les conclusions de la requête, puis d'accueillir ou de rejeter le surplus des conclusions, en fonction du bien-fondé des moyens autres que ceux tirés de la méconnaissance des droits et libertés garantis par la Constitution.

La section du contentieux a fait application de cette jurisprudence dans le cas où le Conseil constitutionnel prévoit que la déclaration d'inconstitutionnalité qu'il prononce à l'encontre des dispositions d'une ordonnance prend effet à compter de la publication de sa décision et qu'elle est applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date, c'est-à-dire lorsqu'il ne fait pas usage du pouvoir, qui lui est donné par les dispositions de l'[article 62](#) de la Constitution, tant de fixer la date de l'abrogation et reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration (CC, 25 mars 2011, n° 2010-108 QPC et n° [2010-110 QPC](#)). Dans ce cas, le Conseil d'État, saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre l'ordonnance, fait droit aux conclusions tendant à l'annulation rétroactive de ces dispositions, sans qu'il soit besoin pour lui de se prononcer sur les autres moyens soulevés par le requérant.

Au cas d'espèce, la section du contentieux a ainsi fait droit à la demande d'annulation pour excès de pouvoir qui lui était présentée.



Sort de la réintégration d'un agent public opérée en exécution d'un jugement ayant annulé sa révocation en cas d'annulation du jugement en appel

Département de la Seine-Saint-Denis (n° 451500)

La section du contentieux a précisé les conditions dans lesquelles peut être retirée la décision de réintégration d'un agent public prise en exécution d'un jugement ayant annulé sa révocation. L'administration dispose d'un premier délai de quatre mois en cas d'annulation en appel de ce jugement, puis, le cas échéant, d'un second délai de même durée en cas de rejet du pourvoi dirigé contre l'arrêt d'appel ou en cas de confirmation, après cassation, de l'annulation du jugement. Enfin, dans tous les cas, elle doit, avant de procéder au retrait, inviter l'agent à présenter ses observations.

CE, Sect., 9 décembre 2022, Département de la Seine-Saint-Denis, n° 451500, Rec.

Le Conseil d'État était saisi en cassation d'une ordonnance par laquelle un juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du CJA (référé dit « suspension ») avait fait droit à la requête de première instance et enjoint au département de réintégrer l'agent public révoqué jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur l'affaire.

Pour accueillir la demande, le juge des référés avait estimé que le moyen, tiré de ce que le président du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis ne pouvait légalement retirer sa décision de réintégration de cet agent passé un délai de quatre mois à compter de l'arrêt d'appel lui donnant gain de cause, était propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de ce retrait.

La section du contentieux était saisie de deux questions : la première avait trait au sort d'une décision de réintégration d'un agent public, prise en exécution d'un jugement ayant annulé sa révocation, lorsque l'administration obtient gain de cause en appel ; la seconde portait sur le point de savoir si, dans le cas où l'arrêt d'appel fait l'objet d'un pourvoi en cassation, l'administration qui n'a pas agi peut encore tirer les conséquences d'une décision de cassation confirmant la légalité de la décision de révocation.

La réponse à la première question était déjà largement engagée par la jurisprudence, qui avait encadré la possibilité pour l'administration de retirer, après le jugement rendu au principal, un permis de construire provisoire délivré à la suite d'un réexamen ordonné par le juge des référés ayant suspendu l'exécution de la décision de refus de permis, dans un délai raisonnable qu'elle avait fixé, dans cette matière, à trois mois (CE, Sect., 7 octobre 2016, *Commune de Bordeaux*, n° 395211,



Rec.). Ce principe avait été repris s'agissant d'une mesure d'exclusion d'un agent public (CE, chr, 23 mai 2018, *Ministre de l'intérieur c/ Mme B.*, n° 416313, T.) et assorti, cette fois, d'un délai de quatre mois.

La section s'est inscrite dans cette veine jurisprudentielle en jugeant qu'en cas d'annulation par le juge d'appel du jugement ayant prononcé l'annulation de la décision portant révocation d'un agent public et sous réserve que les motifs de cette décision juridictionnelle ne fassent pas, par eux-mêmes, obstacle à une nouvelle décision de révocation, l'autorité compétente ne peut retirer la décision de réintégration prise en exécution du premier jugement que dans un délai raisonnable de quatre mois à compter de la notification à l'administration de la décision rendue en appel.

En réponse à la seconde question, la section du contentieux a ouvert à l'administration une nouvelle faculté, en cas de rejet du pourvoi dirigé contre l'arrêt d'appel ou en cas de confirmation, après cassation, de l'annulation du jugement, de retirer la décision administrative en litige. Ce retrait est soumis au même délai raisonnable de quatre mois à compter de la réception de cette décision. Par ailleurs, le Conseil d'État a rappelé que, dans tous les cas, l'administration doit, avant de procéder au retrait, inviter l'agent à présenter ses observations.

Appliquant ce principe au cas d'espèce, la section a rejeté le pourvoi du département de la Seine-Saint-Denis.

Justiciabilité d'une prise de position de la CNIL dans une « foire aux questions »

Syndicat national du marketing à la performance (n° 452668)

Le Conseil d'État a reconnu la justiciabilité d'une prise de position de la CNIL dans une « foire aux questions ».

CE, chr, 8 avril 2022, Syndicat national du marketing à la performance, n° 452668, Rec.

Le Conseil d'État était saisi par une organisation syndicale d'une annulation pour excès de pouvoir d'une question-réponse publiée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dans une « foire aux questions » sur son site internet, laquelle était destinée à éclairer ses lignes directrices et sa recommandation relatives aux exigences de consentement préalable d'un internaute au dépôt de « cookies » et autres traceurs de connexion sur son terminal.

Dans la continuité de sa jurisprudence sur la justiciabilité des actes de droit souple (CE, Ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GmbH et autres*,

n^{os} 368082, 368083 et 368084, Rec. ; CE, Sect., 12 juin 2020, *GISTI*, n^o 418142, Rec.), il a admis la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir contre cette question-réponse en jugeant que, par cette dernière, la CNIL avait fait part aux responsables de traitement et personnes concernées de son interprétation de la portée et du champ d'application des exemptions à l'obligation de consentement préalable au dépôt des traceurs de connexion prévues par l'article 82 de la loi du 6 janvier 1978 « Informatique et Libertés » et que, eu égard à sa teneur, cette prise de position était susceptible de produire des effets notables sur la situation des personnes qui se livrent à des opérations d'affiliation et des utilisateurs et abonnés de services électroniques.

Il a ensuite examiné la légalité de cette prise de position au regard des dispositions de l'article 82 de la loi « Informatique et Libertés ». Cet article prévoit que le dépôt de traceurs de connexion sur le terminal d'un internaute est subordonné au consentement préalable de ce dernier et aménage deux exceptions à cette exigence : lorsque le traceur a pour finalité exclusive de permettre ou faciliter la communication par voie électronique et lorsqu'il est strictement nécessaire à la fourniture d'un service de communication en ligne à la demande de l'utilisateur.

En l'espèce, les traceurs de connexion faisant l'objet de la question-réponse contestée concernaient les opérations d'affiliation, par lesquelles l'éditeur d'un site marchand et celui d'un autre site, dit « affilié », conviennent que le premier rémunère le second toutes les fois qu'un internaute effectue un acte d'achat sur le site marchand après avoir cliqué sur un lien figurant sur le site internet de l'affilié. La mise en œuvre d'un tel partenariat implique l'utilisation de traceurs de connexion afin de déterminer l'origine de la connexion au site marchand et de procéder, le cas échéant, à la facturation de l'opération.

Le Conseil d'État a jugé que de tels traceurs, d'une part, n'ont pas pour finalité de permettre ou de faciliter la communication par voie électronique dès lors qu'aucun traceur de ce type n'est nécessaire pour qu'un internaute se connecte à un site marchand à partir d'un site édité par un tiers et y effectue un achat, d'autre part, ne sont pas strictement nécessaires à la fourniture d'un service de communication en ligne à la demande expresse de l'utilisateur, alors que la rémunération de l'affilié par l'éditeur du site marchand ne répond pas à une demande de l'utilisateur. Il en a déduit, confortant ainsi la prise de position de la CNIL, que de tels traceurs de connexion n'entraient pas dans le champ des exceptions prévues par l'article 82 de la loi « Informatique et Libertés ».

Enfin, par une interprétation neutralisante, il a jugé que la question-réponse contestée ne s'appliquait pas aux traceurs de connexion mis en œuvre pour les besoins de services de remboursement (« cashback ») ou de récompense (« reward »), par lesquels un internaute, après s'être inscrit, pour ce type de services, auprès de l'éditeur d'un site partenaire, bénéficie d'un remboursement partiel ou d'un avantage, ou attache une conséquence à son achat, lorsqu'il effectue un acte d'achat sur un site marchand auquel il s'est connecté à partir d'un lien figurant sur ce site partenaire, dès lors que de tels traceurs sont strictement nécessaires à la fourniture d'un service de communication en ligne à la demande expresse de l'utilisateur.



Radio et télévision

Sanction du CSA à une société éditrice de télévision pour des propos tenus au cours d'une émission

M. Z. et Société d'exploitation d'un service d'information (n° 451897)

Saisi d'un recours contre une sanction du CSA prise à l'encontre d'une chaîne télévisée, le Conseil d'État a refusé de reconnaître l'intérêt à agir de l'auteur des propos contestés.

CE, chr, 12 juillet 2022, M. Z. et Société d'exploitation d'un service d'information, n° 451897, Rec.

Au cours d'une émission diffusée par la chaîne CNews, un chroniqueur s'était exprimé sur la situation des mineurs étrangers isolés, en déclarant notamment, sans qu'aucune contradiction sérieuse ne lui soit portée sur le plateau télévisé, qu'ils étaient « pour la plupart » des « voleurs », des « violeurs » et des « assassins ».

Le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a estimé que ces faits caractérisaient une méconnaissance par la chaîne de l'interdiction de diffuser des programmes incitant à la haine et de l'obligation de ne pas encourager des comportements discriminatoires, résultant de l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986, de l'article 2-3-2 de la [convention du 27 novembre 2019](#) signée entre la société éditrice de services de télévision et le CSA, d'une part, et un manquement à son obligation de maîtrise de l'antenne résultant de l'article 2-2-1 de la même convention, d'autre part. Par une décision du 17 mars 2021, il a donc infligé à cette chaîne une sanction pécuniaire d'un montant de 200 000 euros sur le fondement de l'article 42-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

Le Conseil d'État a été saisi par l'auteur des propos litigieux d'un recours en annulation dirigé contre cette sanction. Il appartenait au juge de déterminer si le recours de pleine juridiction, prévu par les [articles 42-8](#) et [48-8](#) de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 contre les sanctions du CSA pour les seuls éditeurs ou distributeurs de services de communication audiovisuelle, est exclusif de tout recours formé par un tiers, en l'occurrence l'auteur des propos en litige.

Le recours pour excès de pouvoir, consacré même sans texte (CE, Ass., 17 février 1950, *Ministre de l'agriculture c/ Dame X.*, n° 86949, Rec.), impose que son auteur justifie d'un intérêt personnel direct qui soit suffisant et certain. En l'espèce, le



requérant se prévalait de l'impact de cette sanction sur sa réputation, notamment dans sa relation avec d'autres médias ou des conséquences qu'elle aurait dans la procédure pénale engagée à son encontre.

En matière de sanctions, le Conseil d'État considère que le fait que les motifs de la décision puissent faire grief à l'intéressé est insuffisant pour reconnaître son intérêt à agir si le dispositif ne le concerne pas. Cette jurisprudence permet d'éviter des situations dans lesquelles un tiers obtiendrait l'annulation de la peine infligée, alors que la personne sanctionnée aurait, elle, renoncé à toute contestation. La juridiction refuse ainsi de reconnaître l'intérêt à agir d'un tiers mentionné dans les motifs de la décision de sanction d'autres autorités indépendantes, telles que l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (CE, chr, 3 décembre 2018, *Mme D., M. B. et EURL Abbatial Immobilier*, n° 409934, T.) ou encore l'Autorité des marchés financiers (CE, ssr, 13 juillet 2006, *M. B.*, n° 285081, T.).

Dans cette affaire, le Conseil d'État n'a pas retenu l'intérêt à agir de l'auteur des propos litigieux en jugeant que, n'étant pas la personne sanctionnée par la décision qu'il attaque, il n'était pas recevable à en demander l'annulation. La décision réserve la question de l'intervention volontaire de la personne visée dans les motifs d'une décision de sanction du CSA au soutien du recours introduit par l'éditeur, la question de l'intérêt suffisant pour intervenir, eu égard à la nature et à l'objet du litige, étant régi, de manière générale, par la jurisprudence CE, Sect., 25 juillet 2013, *OFPPA c. Mme A. B.*, n° 350661, Rec.

Travail et emploi

Règles relatives aux relations collectives de travail

Mme B. (n° 433766)

La section du contentieux a jugé qu'un État étranger peut, en vertu du principe de souveraineté, décider de rendre les règles relatives aux relations collectives de travail applicables à ses personnels employés dans les conditions du droit privé et que, dans ce cas, ses personnels investis de fonctions représentatives bénéficient de la protection contre le licenciement.

CE, Sect., 9 décembre 2022, Mme B., n° 433766, Rec.

À l'occasion d'un recours contre deux décisions par lesquelles un inspecteur du travail et la ministre du travail s'étaient déclarés incompétents pour se prononcer sur la demande de l'ambassadeur du Brésil en France tendant à ce que lui soit



délivrée l'autorisation de licencier une agente de droit local élue déléguée du personnel, le Conseil d'État a été amené à préciser le champ d'application des dispositions du code du travail relatives aux relations collectives de travail et l'incidence du principe de souveraineté sur leur application aux représentations diplomatiques des États étrangers en France.

La section du contentieux a d'abord relevé qu'en vertu de l'[article L. 2311-1](#) du code du travail, les dispositions du même code relatives à la mise en place et aux attributions des délégués du personnel ont vocation à s'appliquer à tous les personnels employés dans les conditions de droit privé prévues par le code du travail.

Elle a ensuite jugé que le principe de souveraineté des États fait, en principe, obstacle à ce qu'il soit fait application, au sein des représentations diplomatiques étrangères en France, des règles relatives aux relations collectives de travail, dès lors que de telles règles sont susceptibles de se heurter à l'exercice, par ces représentations diplomatiques, de droits et prérogatives que l'État étranger tire de sa souveraineté. La décision a toutefois fixé une limite au principe ainsi posé : en vertu de ce même principe de souveraineté, l'État étranger peut, par une volonté claire et non équivoque, décider de rendre ces règles applicables aux agents employés par sa représentation sur le territoire français dans le cadre d'une relation de travail soumise au code du travail. En l'espèce, la volonté claire et non équivoque de l'État brésilien de soumettre ses agents de droit local à ces règles s'inférait d'un cumul d'éléments : en premier lieu, la signature d'un protocole préélectoral organisant l'élection de délégués du personnel selon les modalités prévues par le code du travail, en deuxième lieu, la transmission à l'autorité administrative du procès-verbal de ces élections, selon ces mêmes modalités et, en troisième et dernier lieu, la demande, par l'ambassadeur, à l'inspection du travail, de l'autorisation de licencier l'agente élue déléguée du personnel.

Le Conseil d'État a en outre précisé que si l'État décide d'organiser la désignation de représentants du personnel selon les modalités prévues par le code du travail, les personnels investis à ce titre de fonctions représentatives bénéficient des dispositions de ce code prévoyant leur protection contre le licenciement, et notamment celles qui prévoient que leur licenciement ne peut intervenir qu'après autorisation de l'inspecteur du travail, ou, en cas de recours hiérarchique, du ministre chargé du travail.

Il a enfin précisé les modalités du contrôle de l'autorité administrative saisie d'une demande d'autorisation de licenciement d'un salarié protégé d'une représentation diplomatique en jugeant qu'une telle autorisation ne peut être délivrée qu'après qu'elle a procédé à l'ensemble des contrôles qui lui incombent, pour autant que, dans leur mise en œuvre, ces contrôles ne se heurtent pas à l'exercice par la représentation officielle de l'État étranger de droits ou prérogatives qu'il tire de sa souveraineté.



Urbanisme

Demande de pièces complémentaires pour compléter l'instruction

Commune de Saint-Herblain ([n° 454521](#))

Le Conseil d'État a jugé que la demande du service instructeur d'une autorisation individuelle d'urbanisme tendant à compléter le dossier par une pièce qui n'est pas exigée par le code de l'urbanisme n'interrompt pas le délai d'instruction à l'issue duquel est susceptible de naître une décision implicite de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite.

CE, Sect., 9 décembre 2022, Commune de Saint-Herblain, n° 454521, Rec.

Le régime d'instruction commun aux demandes de permis de construire, d'aménager et de démolir et aux déclarations préalables de travaux issu de l'[ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005](#) a vu érigé au rang législatif ([article L. 424-2](#) du code de l'urbanisme) le principe selon lequel, sauf disposition contraire expresse, le silence de l'administration au terme du délai d'instruction vaut acceptation. Ce régime prévoit en outre ([article R. 423-19](#) du même code) que le délai d'instruction ne court qu'à compter de la réception en mairie d'un dossier complet, mais qu'il appartient à l'administration de notifier au pétitionnaire la liste des pièces manquantes dans un délai d'un mois à compter du dépôt du dossier, sans quoi ce dossier est réputé complet ([article R. 423-22](#) du même code). Si l'administration demande au pétitionnaire de compléter son dossier, ce dernier est alors tenu de le faire dans un délai de trois mois, à défaut de quoi naîtra, au contraire, une décision implicite de refus. Toutefois, suite à la demande de pièces complémentaires, le délai d'instruction commencera à courir seulement à compter de la production de ces pièces ([article R. 423-39](#) du même code).

Par une décision *Commune d'Asnière-sur-Nouère* (CE, ssr, 9 décembre 2015, [n° 390273](#), T.), le Conseil d'État avait jugé que le délai de naissance d'une décision implicite de non-opposition était interrompu par une demande de pièces manquantes adressée au pétitionnaire, à la condition que cette demande intervienne dans le délai d'un mois et qu'elle porte sur l'une des pièces limitativement énumérées par le code de l'urbanisme, sans pour autant que l'illégalité d'une telle demande rende le pétitionnaire titulaire d'une décision implicite favorable. Cette décision tirait les conséquences de ce qu'une demande de pièce illégale pouvait faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir sans que son illégalité ne conduise à la consécration d'une décision de non-opposition à déclaration préalable dont le pétitionnaire serait titulaire (CE, ssr, 8 avril 2015, *Mme A.*, [n°365804](#), T.).

La section du contentieux du Conseil d'État est revenue sur cette solution pour tirer, notamment, les conséquences de la volonté du législateur, telle qu'elle

ressort de la [loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018](#), dite loi « ELAN », et de ses décrets d'application, de donner davantage de force à l'interdiction pour les services instructeurs de solliciter des pièces étrangères aux dispositions du code de l'urbanisme. La section du contentieux a ainsi jugé qu'aux termes des dispositions encadrant le dépôt et l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, le délai d'instruction n'est ni interrompu, ni modifié par une demande tendant à compléter le dossier par une pièce qui n'est pas exigée en application du livre IV de la partie réglementaire du code de l'urbanisme. Dans ce cas, une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite naît à l'expiration du délai d'instruction, sans qu'une telle demande, illégale, puisse y faire obstacle.

En l'espèce, la commune de Saint-Herblain avait demandé à une société qui avait déposé un dossier de déclaration préalable en vue de l'implantation d'une antenne-relais de téléphonie mobile sur le territoire de la commune, de compléter son dossier par une pièce non exigée par le code de l'urbanisme, que la société avait néanmoins transmis avant l'expiration du délai de trois mois. Moins d'un mois plus tard, le maire avait pris un arrêté d'opposition en estimant que le délai d'instruction initial, interrompu par la demande de pièce, avait recommencé à courir à compter de la réception de cette dernière ; il en déduisait que sa décision d'opposition était intervenue avant l'expiration de ce délai. Saisi par le pétitionnaire, le juge des référés du tribunal administratif a suspendu l'exécution de cet arrêté au motif que la pièce complémentaire demandée par la commune n'était pas exigée par le code de l'urbanisme, que cette demande n'avait pu légalement proroger le délai d'instruction et que la société devait donc être regardée comme ayant été titulaire d'une décision implicite de non-opposition acquise à l'expiration du délai d'instruction. La section du contentieux a ainsi estimé que cette ordonnance n'était pas entachée d'erreur de droit et rejeté, en conséquence, le pourvoi de la commune.

Régularisation des autorisations d'urbanisme

Société MSE La Tombelle (n° 420554)

Le Conseil d'État a jugé, d'une part, que la notification d'une mesure de régularisation d'une autorisation individuelle d'urbanisme postérieurement à l'expiration du délai imparti dans la décision avant dire droit prise sur le fondement de l'[article L. 600-5-1](#) du code de l'urbanisme ne fait pas obstacle à ce que le juge prenne en compte une telle mesure de régularisation et, d'autre part, que c'est sans condition de délai que les requérants peuvent contester cette mesure de régularisation dans le cadre de l'instance en cours.

CE, chr, 16 février 2022, Société MSE La Tombelle, n° 420554, Rec.

Les dispositions de l'[article L. 600-5-1](#) du code de l'urbanisme permettent au juge administratif saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de

démolir ou d'aménager de surseoir à statuer lorsqu'il constate que l'autorisation est entachée d'un vice susceptible d'être régularisé. Elles prévoient que le juge fixe, dans son jugement avant-dire droit par lequel il prononce un tel sursis, un délai aux parties pour procéder à cette régularisation. Dans le cas d'espèce, le Conseil d'État avait, dans une décision avant-dire droit, sursis à statuer sur la requête en annulation dont il était saisi en cassation, afin que de telles mesures de régularisation puissent être mises en œuvre dans un délai de trois mois à compter de la notification de sa décision (porté à six mois en cas de nécessité d'une enquête publique).

Alors même que la régularisation était intervenue postérieurement au délai fixé dans sa décision avant-dire droit, le Conseil d'État a admis la prise en compte des mesures de régularisation intervenues postérieurement au délai fixé par sa décision avant-dire-droit. Il a ainsi estimé qu'à l'issue du délai fixé par cette dernière pour que lui soient adressées les mesures de régularisation du permis de construire attaqué, le juge administratif ne saurait se fonder sur la circonstance que ces mesures lui ont été adressées alors que le délai qu'il avait fixé dans sa décision avant-dire droit était échu pour ne pas en tenir compte dans son appréciation de la légalité du permis attaqué. Néanmoins, le juge peut à tout moment statuer sur la demande d'annulation de ce permis et, le cas échéant, y faire droit si aucune mesure de régularisation ne lui a été notifiée.

Le Conseil d'État s'est également prononcé sur les délais dans lesquels les mesures de régularisation peuvent être contestées en jugeant que les requérants parties à l'instance ayant donné lieu à la décision avant-dire droit sont recevables à contester la légalité de la mesure de régularisation produite dans le cadre de cette instance sans condition de délai c'est-à-dire, en pratique, tant que le juge n'a pas statué au fond. Cependant, à compter de la décision par laquelle le juge recourt à l'[article L. 600-5-1](#) du code de l'urbanisme et sursoit à statuer, seuls des moyens dirigés contre la mesure de régularisation, notifiée le cas échéant au juge, peuvent être invoqués devant ce dernier. À ce titre, les parties peuvent, à l'appui de la contestation de l'acte de régularisation, invoquer des vices qui lui sont propres et soutenir que celui-ci n'a pas pour effet de régulariser le vice que le juge a constaté dans sa décision avant-dire droit. Elles ne peuvent, en revanche, soulever aucun autre moyen – qu'il s'agisse d'un moyen déjà écarté par la décision avant-dire droit ou de moyens nouveaux – à l'exception de ceux qui seraient fondés sur des éléments révélés par la procédure de régularisation.



Permis de construire modificatif

Mme D. ([n° 437765](#))

La section du contentieux a rapproché le régime du permis de construire modificatif de celui du « permis de régularisation » et précisé les pouvoirs du juge dans la mise en œuvre du calendrier prévisionnel d’instruction.

CE, Sect., 26 juillet 2022, Mme D., [n° 437765](#), Rec.

Le Conseil d’État a admis (CE, Sect., 2 octobre 2020, *M. A.*, [n° 438318](#), Rec.) qu’un « permis de régularisation » délivré par l’administration lorsque, après avoir censuré un ou plusieurs vices du permis initial, le juge en prononce l’annulation partielle en fixant le délai dans lequel le titulaire pourra en demander la régularisation ([article L. 600-5](#) du code de l’urbanisme) ou lorsque le juge sursoit à statuer jusqu’à l’expiration du délai qu’il fixe pour cette régularisation ([article L. 600-5-1](#) du même code) puisse impliquer de revoir l’économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d’urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n’implique pas d’apporter à ce projet un bouleversement tel qu’il en changerait la nature-même.

En revanche, le permis modificatif aux fins d’autorisation de travaux de modification d’une construction autorisée mais non achevée, qu’il s’inscrive ou non dans un contexte contentieux, demeurerait régi par une jurisprudence (CE, Sect., 26 juillet 1982, *M. R.*, [n° 23604](#), Rec.) qui limitait les modifications apportées par ce biais au projet initial à celles qui, par leur nature ou leur ampleur, n’en remettaient pas en cause la conception générale.

Par un revirement de jurisprudence, la section du contentieux a aligné le régime du permis modificatif sur celui du permis de régularisation s’agissant de leur champ matériel respectif. Ainsi, l’autorité compétente, saisie d’une demande en ce sens, peut délivrer au titulaire d’un permis de construire en cours de validité un permis modificatif dès lors que les modifications envisagées n’apportent pas à ce projet un bouleversement tel qu’il en changerait la nature même.

La section du contentieux a toutefois maintenu la condition temporelle du permis modificatif tenant à l’absence d’achèvement des travaux, laquelle n’est pas exigée pour les mesures de régularisation, ainsi que le Conseil d’État avait déjà eu l’occasion de juger postérieurement à l’avis contentieux *M. A.* du 2 octobre 2020 (CE, chr, 25 novembre 2020, *M. et Mme G.*, [n° 429623](#), T.).

Par ailleurs, contrairement au permis de régularisation, la légalité du permis modificatif continue d’être appréciée au regard des règles applicables à la date de son édicition (CE, *ssr*, 23 avril 1975, *Ministre de l’aménagement, du territoire, de l’équipement du logement et du tourisme c/ Sieurs P., B. et R.*, [n° 93961](#), Rec.), sous

réserve de la règle jurisprudentielle (v., CE, Sect., 27 mai 1988, *Mme Y.*, n° 79530, Rec.) suivant laquelle la méconnaissance par un permis de construire modificatif des règles intervenues après la délivrance du permis initial n'entraîne son annulation que si elle a pour effet d'aggraver l'atteinte à cette nouvelle réglementation.

Cette affaire a également permis à la section de préciser les pouvoirs du juge dans la mise en œuvre de la procédure d'information des parties prévue à l'[article R. 611-11-1](#) du CJA (dite « calendrier prévisionnel d'instruction »). En vertu de ces dispositions, lorsque l'affaire est en état d'être jugée, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut indiquer la date ou la période à laquelle il est envisagé de l'appeler à l'audience, ainsi que, par dérogation aux cas de clôture d'instruction « classiques » prévus aux [articles R. 613-1](#) et [R. 613-2](#) du CJA, la date à partir de laquelle l'instruction pourra être close, dans deux hypothèses, par une clôture à effet immédiat.

Ces deux hypothèses, qui s'appliquent indépendamment l'une de l'autre (CE, chr, 9 novembre 2018, *Association Comité de défense de quartier centre-ville Logis-Lautin*, n° 411364, T.), sont, d'une part, celle dans laquelle une partie appelée à produire un mémoire n'a pas respecté, depuis plus d'un mois, le délai qui lui a été assigné à cette fin par une mise en demeure assortie de l'indication de la date ou de la période à laquelle il est envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et reproduisant les dispositions prévoyant la possibilité d'une clôture à effet immédiat (CJA, [art. R. 612-3](#)) et d'autre part, celle dans laquelle le juge « lorsque l'affaire est en état d'être jugée », a la possibilité d'informer les parties de la date ou de la période à laquelle il est envisagé de l'appeler à l'audience, les parties devant alors être informées de la date à partir de laquelle « l'instruction pourra être close » (CJA, [art. R. 611-11-1](#)).

Le Conseil d'État, qui avait à définir la notion d'affaire en état d'être jugée, a retenu une approche subjective – suivant laquelle un dossier est « en état » lorsque le juge estime avoir tous les éléments nécessaires pour le résoudre – en jugeant que pour la mise en œuvre de ce calendrier, l'absence de production de mémoire par la partie en défense, que celle-ci ait été ou non mise en demeure de produire, ne fait pas obstacle à ce que le juge, s'il l'estime utile, mette en œuvre cette procédure lorsque l'affaire peut être jugée. Cependant, cette souplesse offerte à la juridiction implique que la faculté de prendre une ordonnance de clôture d'instruction à effet immédiat ne soit ouverte qu'à compter de la date fixée dans la lettre d'information et une fois expiré chacun des délais laissés aux parties pour produire un mémoire ou répliquer aux mémoires communiqués.





Table des matières

■ Actes.....	11
Obligation de recourir à un téléservice.....	11
<i>CE, Avis, , 3 juin 2022, La Cimade et autres, n° 461694 et a., Rec.</i>	<i>11</i>
<i>CE, Sect., 3 juin 2022, Conseil national des barreaux, La Cimade et autres, n° 452798 et a., Rec.</i>	<i>11</i>
Invocabilité des orientations générales pour l’octroi d’une mesure de faveur.	13
<i>CE, Avis, 14 octobre 2022, M. et Mme C., n° 462784, Rec.....</i>	<i>13</i>
■ Comptabilité publique et budget.....	14
Prescription de l’action en réparation du préjudice d’anxiété des travailleurs exposés à l’amiante	14
<i>CE, Avis, 19 avril 2022, M. A. B., n° 457560, Rec.</i>	<i>14</i>
■ Contributions et taxes	16
Montage artificiel permettant à une société de bénéficier du régime des sociétés mères	16
<i>CE, chr, 31 mai 2022, SE Dassault Systèmes, n° 453175, Rec.</i>	<i>16</i>
■ Cultes.....	17
Interdiction des signes ou emblèmes religieux sur les emplacements publics.	17
<i>CE, chr, 11 mars 2022, Commune de Saint-Pierre d’Alvey, n° 454076 et 456932, Rec.....</i>	<i>17</i>
■ Domaine	19
Baux portant sur des biens du domaine privé des collectivités et obligations de publicité et mise en concurrence préalable.....	19
<i>CE, chr, 2 décembre 2022, Société Paris Tennis, n° 455033, Rec., et CE, chr, 2 décembre 2022, M. D., n° 460100, Rec.</i>	<i>19</i>
■ Droits civils et individuels.....	20
Droit fondamental de tout Français à rejoindre le territoire national	20
<i>CE, chr, 28 janvier 2022, M. I. J., n° 454927, Rec.</i>	<i>20</i>
Vie privée des personnes morales	22
<i>CE, Sect., 7 octobre 2022, Association Anticor, n° 443826, Rec.....</i>	<i>22</i>
■ Enseignement et recherche	23
Obligation de scolarisation des enfants atteints de handicaps	23
<i>CE, chr, 19 juillet 2022, Mme D. et M.C., n° 428311, Rec.</i>	<i>23</i>



■ Étrangers.....	25
Légalisation des actes d'état civil étrangers	25
<i>CE, chr, 21 juin 2022, M. B. et M. C., n° 457494, Rec.....</i>	<i>25</i>
Regroupement familial de réfugiés statutaires	26
<i>CE, chr, 9 juin 2022, M. T... et autres, n° 455754, Rec.</i>	<i>26</i>
Étrangers malades et secret médical	28
<i>CE, chr, 28 juillet 2022, M. A., n° 441481, Rec.....</i>	<i>28</i>
■ Expropriation pour cause d'utilité publique.....	29
Régularisation d'une déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité d'un document d'urbanisme.....	29
<i>CE, chr, 21 juillet 2022, Commune de Gabels, n° 437634, Rec.</i>	<i>29</i>
■ Contrats et marchés publics	31
Régime des « biens de retour »	31
<i>CE, chr, 16 mai 2022, Commune de Nîmes, n° 459904, Rec.</i>	<i>31</i>
■ Nature et environnement.....	32
Protection des espèces animales et végétales	32
<i>CE, avis, Sect., 9 décembre 2022, Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement, n° 463563, Rec.</i>	<i>32</i>
Protection par le juge du référé-liberté du droit à un environnement sain	35
<i>CE, chr, 20 septembre 2022, M. et Mme C., n° 451129, Rec.....</i>	<i>35</i>
■ Police	36
Remboursement des frais occasionnés par le service d'ordre	36
<i>CE, chr, 11 mai 2022, Association Moto-club de Nevers et de la Nièvre, n° 449370, Rec.</i>	<i>36</i>
■ Procédure	37
Conséquence en excès de pouvoir d'une déclaration d'inconstitutionnalité de dispositions d'une ordonnance non ratifiée.	37
<i>CE, Sect., 26 juillet 2022, UNSA Fonction publique, n° 449040, Rec.</i>	<i>37</i>
Sort de la réintégration d'un agent public opérée en exécution d'un jugement ayant annulé sa révocation en cas d'annulation du jugement en appel	39
<i>CE, Sect., 9 décembre 2022, Département de la Seine-Saint-Denis, n° 451500, Rec.</i>	<i>39</i>
Justiciabilité d'une prise de position de la CNIL dans une « foire aux questions »	40
<i>CE, chr, 8 avril 2022, Syndicat national du marketing à la performance, n° 452668, Rec.</i>	<i>40</i>

■ Radio et télévision	42
Sanction du CSA à une société éditrice de télévisions pour des propos tenus au cours d'une émission	42
<i>CE, chr, 12 juillet 2022, M. Z. et Société d'exploitation d'un service d'information, n° 451897, Rec.</i>	<i>42</i>
■ Travail et emploi	43
Règles relatives aux relations collectives de travail	43
<i>CE, Sect., 9 décembre 2022, Mme B., n° 433766, Rec.</i>	<i>43</i>
■ Urbanisme	45
Demande de pièces complémentaires pour compléter l'instruction	45
<i>CE, Sect., 9 décembre 2022, Commune de Saint-Herblain, n° 454521, Rec.</i>	<i>45</i>
Régularisation des autorisations d'urbanisme	46
<i>CE, chr, 16 février 2022, Société MSE La Tombelle, n° 420554, Rec.</i>	<i>46</i>
Permis de construire modificatif	48
<i>CE, Sect., 26 juillet 2022, Mme D., n° 437765, Rec.</i>	<i>48</i>

